# CENA Internacional

Ano 4
Nº 2
Dez/2002

**Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 4 – Número 2 – 2002 – ISSN 1518-1200

*Cena Internacional* é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

*Cena Internacional* é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).





Correspondência:
*Revista Cena Internacional*
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Delchi Bruce Forrechi Gloria
E-mail: cena@relnet.org

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: samueltabosa@ig.com.br

*Como publicar trabalhos em Cena Internacional:*
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para editoria@relnet.org indicando na linha *subject* "Contribuição para Cena Internacional".

Cena Internacional | Ano 4 | Número 2 | 2002

# Sumário

***Artigos***

# LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA: SU DIMENSIÓN PARLAMENTARIA EN EL PROCESSO DE BARCELONA

*Cristina Retta Sivolella**

**Resumo**

Este artigo almeja ser uma síntese do que tem sido discutido na esfera parlamentar, tanto como a in teração Euro-Mediterrânea. Da Declaração de Barcelone, de novembro de 1995, marco deste processo, até os dias atuais em três áreas de ação – política, econômica e social – sempre presentes no diálogo regional entre UE, seus estados-membros e os parceiros mediterrâneos.

**Abstract**

This article aims to be a *synthesis* of what has taken place in the parliamentary sphere as far as Euro-Mediterranean interaction is concerned. From the Declaration of Barcelona of November 1995, cornerstone of this process, up until today the three areas of activity – political, economic and social – have always been present in the regional dialogue that has been entered into by the EU, its member states and the Mediterranean partner countries.

## Introducción

El propósito del siguiente artículo es presentar la nueva política euromediterránea en su dimensión parlamentaria, desde noviembre de 1995 (Conferencia de Barcelona) hasta la actualidad, enero del 2003.

Para ello, se realizará primeramente una síntesis de los aspectos relevantes de la nueva política hacia el Mediterráneo, a efectos de mejor enmarcar la acción de la institución Parlamento Europeo (PE). A posteriori, se pondrá el acento en el sentido y la trascendencia de los Foros Parlamentarios Euromed, en tanto ámbitos de diálogo tendientes a acentuar el proceso democratizador global que, al menos en teoría, inspira a la nueva política y se hará también mención a la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM), en vías de gestación y que verá la luz probablemente a fines del 2003.

## 1. Una nueva política Euromediterránea: aspectos generales

Consecuencia de las condicionantes históricas que se dieron a fines de los años 1980 con la caída del bloque soviético, la nueva política mediterránea de la Unión Europea (UE) se reafirma en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre 1995. El objetivo

* Doctora en História de las Relaciones Internacionales por la Universidade de Brasília (UnB). Miembro asociada al CECRI (Centre d'Études des Crises et des Conflits Internationaux), Université Catholique de Louvain – la – Neuve, Bélgica. Participa en los proyectos de trabajo e investigación del CMEE de Valencia, España.

planteado es lograr una zona de integración entre los quince Estados que actualmente integran la UE y los doce países mediterráneos (Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía). Más allá de las vacilaciones y oscilaciones del anterior diálogo euro-árabe de las décadas 1970, 1980 y de las relaciones de la UE con los Estados del Golfo, esta nueva política europea de finales del siglo XX puede ser considerada como la contrapartida de la ampliación de la UE hacia el Este.

Ante esta nueva meta, todas las instituciones de la UE, se verán influídas por los ajustes paulatinos a las exigencias de las circunstancias. De ahí que actualmente se enfrentan desafíos como por ejemplo el de la Convención para el futuro de Europa, encargada de redactar una Constitución donde, entre otros aspectos, estén redefinidos los poderes de la Unión. Otro ejemplo en tal sentido es la futura creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM), como forma de institucionalizar la actividad de los Foros euromed.

En relación al Mediterráneo, la política exterior de la UE que hasta hoy ha oscilado entre el *regionalismo económico* por un lado y la *prevención de conflictos* [1] en la zona por otro, está siendo permanentemente redimensionada.

La región mediterránea ofrece, problemas de índole demográfico, de ausencia de democracia y de desarrollo insuficiente, en especial en los países asociados (crecimiento de la población por encima del crecimiento económico, con las consecuentes reacciones sociales: migraciones, radicalismo religioso, desestabilización política). Esto lleva a los analistas a hablar de un *regionalismo abierto, híbrido y asimétrico.* Es un regionalismo *abierto* pues tiende a una integración "suave" mediante la creación de zonas de libre comercio, que superan a los estados individuales para enfrentar a la globalización. Es *híbrido* dada la heterogeneidad de los miembros componentes, por ejemplo en cuanto a culturas y religión. Y es *asimétrico* porque se integran países con niveles de desarrollo muy diferentes.[2]

En lo tocante a los aspectos socio-culturales, se destaca el aumento vertiginoso que tendrá la población del Maghreb en los próximos 20 años (de 63 a 142 millones de personas), lo que creará problemas internos y externos: desestabilización social en el primer aspecto, y el problema migratorio en el segundo. [3]

Considerando estas características, cabe preguntar: ¿en qué medida el modelo regional euromediterráneo accionaría como instrumento político?

El partenariado euromediterráneo funcionaría según una triple lógica[4] conducente a reequilibrar la política de la UE en las dos zonas prioritarias que afectan su seguridad: los países terceros mediterráneos (PTM) y los países de la Europa Central y Oriental (PECO). Seguidamente, la meta es hacer contrapeso a los grandes conjuntos económicos de Asia y de América, ensanchando la zona de proximidad de la UE.

En cuanto al objetivo económico, es decir el mejoramiento en ese campo de los países terceros mediterráneos (PTM), responde en principio a una exigencia de seguridad que

permita atenuar la presión migratoria y el ascenso de movimientos políticos radicales, de carácter religioso, y al mismo tiempo apartar la amenaza de desestabilización política regional debido a la exteriorización de los conflictos internos.[5]

La comunicación de la Comisión sobre Prevención de Conflictos (abril 2001), señala que *"la interacción con la Unión a partir de una base regional también puede favorecer una mayor cooperación entre los países vecinos de la UE y actuar como factor estabilizador en las relaciones con y entre dichos países (...) Ello sirve para cubrir objetivos de prevención de conflictos tanto en el difícil contexto del proceso de paz de Oriente Medio como en cualquier otro punto de la región."*[6]

Esta estrategia de prevención de conflictos, cubre un amplio ámbito de acción (Política y Seguridad; Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho, Paz en Oriente Próximo, Economía y Finanzas; Medio ambiente; Ámbito social y Cultural, Justicia y Asuntos de interior), indica iniciativas y considera los instrumentos y medios disponibles. Y es precisamente aquí donde surgen para la UE las dificultades de cumplir el objetivo planteado, dadas las autolimitaciones que la propia Unión se impone y que se vincula con la inexitencia de una política exterior coherente.

Se señala que [7], la estrategia de prevención de conflictos se hace ambigua cuando se intenta cubrir realidades tan diversas como solucionar problemas sociales derivados de desequilibrios en materia de renta, pasando por los programas de ayuda en la reconstrucción post-conflicto ante situaciones de estallidos sociales. También en el caso del conflicto del Oriente Próximo, la UE se autolimitó con la doble intención de no interferir en la política de Estados Unidos, mediador en el proceso, y para no contaminar el proceso de Barcelona por la guerra israelo-palestina. El error de esta postura se hizo evidente, ya que todo el diálogo euromediterráneo se perjudicó por las repercusiones de esa guerra. Pese a ello, esa actitud que arranca de 1995, se repite en la Estrategia Común aprobada en el 2000, donde la contribución de la UE a la consolidación de la paz en Oriente Medio, se reserva para cuando se haya llegado a un acuerdo de paz global en dicha región.

La Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) prevé que la UE disponga a partir del 2003 de una fuerza de reacción rápida formada por 60 000 personas, desplegable en un plazo de 60 días y capaz de llevar a cabo una operación de un año de duración. Vinculada a esta política, la Estrategia común entiende que en lo referente a seguridad, la UE se propone hacer uso de la PESD para considerar el modo de fortalecer junto con sus socios del Mediterráneo la cooperación para la seguridad en la región. Este tipo de iniciativa no es nueva (existían desde los años noventa los diálogos con la OTAN y la UEO), con una eficacia mínima o inexistente. Estos aspectos se vuelven espinosos si no existe para con los socios del Sur, una suficiente explicación y espacios de participación.[8]

En suma, en los conflictos referidos a la región mediterránea, la acción de la UE está obstaculizada por motivos varios: la inconsistencia de la política europea común, el hecho de que se trata de conflictos internos o bilaterales (Sahara-Marruecos, Israel-Palestinos, Grecia-Turquía), difíciles de gestionar multilateralmente, y, muy especialmente por la intervención de un agente externo: los intereses de Estados Unidos en todos y cada uno de estos conflictos bilaterales.[9]

Ante este panorama, priorizar el crecimiento económico y social del Sur con miras a la estabilidad regional, y respaldar el conocimiento mutuo entre las sociedades de una y otra orilla del Mediterráneo (diálogo de las culturas), aparecen como los puntos de partida *sine qua non* para revertir la situación en la región.

## 2. El instrumento parlamentario*

En tanto que institución política con numerosos poderes que le confieren considerable peso en el área de las relaciones exteriores, el Parlamento Europeo (PE) ha venido desempeñando un considerable papel en relación a la nueva política global para el Mediterráneo.[10] De lo actuado en la órbita PE en este sentido, se realizará una síntesis hasta la actualidad.

### 2.1. Orígenes y desarrollo del diálogo parlamentario euro-mediterráneo

Como elementos básicos en el avance de dicho diálogo cabe mencionar:

- *Las conclusiones del encuentro del 13 de marzo 1997 en Estrasburgo*, entre parlamentarios de la UE, de África del Norte y del Oriente Próximo, invitados por el Parlamento Europeo para proponer la puesta en práctica de un diálogo estructurado y regular, según lo expresado en la Declaración de Barcelona del 28 noviembre 1995 (la misma afirma en la parte "Seguimiento de la Conferencia", que los contactos a nivel de los parlamentarios, las autoridades regionales, las colectividades locales y los coagentes sociales serán respaldados).
- *La convocatoria del Primer Foro Parlamentario euromediterráneo en Bruselas,* en los locales del Parlamento Europeo, en octubre 1998, luego de casi tres años más tarde del lanzamiento del Proceso de Barcelona, lentitud que evidencia las dificultades que enfrentan los promotores para instaurar un diálogo en base a la confianza mutua.

* Se agradece al Sr. F. PERRONI, Administrador Principal del Parlamento Europeo para los Foros Euromediterráneos y para la futura APEM, por las aclaraciones brindadas sobre la nueva estructura en gestación, y por el acceso a materiales e información inédita sobre esta temática.

- *El segundo encuentro en Bruselas, en la sede del PE, febrero 2001.* En el tercer párrafo de la declaración final, los participantes se ponen de acuerdo en que el Foro se reúna anualmente (...) y deciden crear una estructura permanente que reagrupe a los miembros del PE, de los parlamentos nacionales y de los Estados miembros de la Unión, y a los parlamentarios de los países asociados del Mediterráneo, a fin de asegurar el seguimiento de los trabajos en los intervalos entre las sesiones.
- *El 11 de abril 2002, el PE,* al adoptar una resolución en la perspectiva de la Conferencia de Valencia ( Ministros de Asuntos Exteriores), propone, en el párrafo 66, "crear una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APE), que podría reunirse en sesiones plenarias y en comisiones parlamentarias mixtas, estando una de esas comisiones encargada, entre otras cuestiones, de la inmigración y otra comisión, de cuestiones relativas a la democracia y a los derechos del hombre; preconiza que las reuniones tendrán lugar tanto a nivel de la sesión plenaria como a nivel de las comisiones, al menos una vez por año, y que al menos una vez por año se asegure un seguimiento detallado de los acuerdos de asociación."[11]
- *El 23 de abril 2002 en Valencia, los ministros Euromed de Asuntos Exteriores,* en el marco de su quinta Conferencia dentro del cuadro del Proceso de Barcelona, *"welcomed the holding of the meeting of the Speakers of the Euro-Mediterranean Parliaments in Athens last February, recognised the value of the existing Euro-Med Parliamentary fora and agreed to recommend the creation of a Euro-Med Parliamentary Assembly as proposed by the European Parliament".*[12]
- *El título V del plan de acción de Valencia (anexo a las conclusiones de la presidencia),* precisa ya por otra parte esta propuesta ya que *"The Conference agreed on the following: While recognising the value of existing parliamentary fora, to recommend the strengthening of the parliamentary dimension through the creation of an Euro Mediterranean Parliamentary Assembly, as proposed by the European Parliament, and to this to Mandate Senior Officials to liaise with the Parliaments of the Euro-Mediterranean partners and the EP to examine the necessary agreements and steps to facilitate its establishment, as soon as possibly."*
- *Al convocar el IV Foro en Italia,* los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados de este país, proponen la transformación del Foro en Asamblea Parlamentaria, según las propuestas ministeriales lanzadas en Valencia. Esta propuesta fue considerada como demasiado precipitada por los órganos competentes del PE y por la co-presidencia marroquí del Foro. No obstante ello, se llegó finalmente a la adopción por consenso plenario de un texto de compromiso, correspondiente al párrafo 16 de la declaración final que señala:

- *(The Forum) supports the development of the representative dimension of the Euro-Mediterranean partnership and commits itself to promoting the establishment of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly as soon as possible, in accordance with the Valencia Conference conclusions, convinced that the experience of the regular Euro-Mediterranean Parliamentary Forum will thus achieve its fulfilment. The Assembly will equally make the most of the contribution of the European Parliament, that of the national parliaments of the European Union Member States and that of the Mediterranean partner countries. To this end, the Forum shall set up a working party to make preparations for this new body."*
- Este grupo de trabajo se reunirá por la primera vez en febrero 2003 tomando en cuenta los trabajos realizados a nivel del Consejo de le UE a través del Comité Euromed, compuesto por altos funcionarios nacionales.
- Actualmente (enero 2003), se está trabajando en la organización de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. A las dificultades inherentes a una empresa que debe considerar el trabajo de insertar la actuación de los parlamentos nacionales de los países de la región y de la Unión, más el PE, se suma el escasísimo número de funcionarios europeos responsables que han sido asignados para una tarea de semejante envergadura. Esto último puede considerarse un índice del escaso interés en hacer prosperar con rapidez mecanismos políticos que contribuyan a revalorizar las propuestas del espacio regional mediterráneo, o al menos una falta de consenso político a ese respecto, a nivel de las decisiones políticas de la UE.

## 2.2. Los Foros europarlamentarios: sentido y trascendencia

Los Foros, en tanto espacios de discusión, debate, crítica y deliberación, son importantes elementos en el sentido de democratizar cualquier proceso. Al estar integrados por representantes directos e indirectos de la sociedad civil, contribuyen a hacer descender a las bases de la pirámide social, los conceptos fundamentales a nivel económico, político, social, de derechos humanos, tecnológicos, científicos, culturales, medioambientales... en fin, todos los aspectos relacionados con la interacción en sociedad. De ahí que, el hecho de que se hayan realizado cuatro Foros euromediterráneos entre 1998 y el 2002, tiene una importancia grande, a pesar de que frecuentemente se señalan los resultados ambiguos de las conclusiones de los mismos, menospreciando a veces el sentido positivo de llevar a una misma mesa de reunión a actores socio-políticos de extracción tan diversa como los que reúne la región que nos ocupa.

También se ha discutido – aunque no lo suficiente –, sobre la eficacia o no, de sustituir estos ámbitos abiertos al debate y a la crítica, sin contornos rígidos institucionales, por la

tan mentada Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM), que infundiría junto a marcos jurídico-institucionales bien definidos, procedimientos más concretos para encarar los aspectos diversos inherentes a la cuenca del Mediterráneo (se alega por parte de las voces contrarias a la misma, la burocracia de los procedimientos parlamentarios y por consecuencia la rigidez y lentitud en cuanto a la obtención de resultados efectivos).

Hasta el año 2002, se han reunido cuatro Foros euromediterráneos: los tres primeros en Bruselas (octubre 1998 y febrero y noviembre 2001) y el último en Bari, entre el 17 y 18 de junio del 2002. El V Foro se reunirá en Elounda (Creta), los días 28 y 29 de marzo de 2003.

## *Estructura del Foro*

Desde sus inicios, el Foro ha sido co-presidido por el Presidente del PE (José María Gil-Robles, España en 1998; Nicole Fontaine, Francia en 2001; Pat Cox, Irlanda en 2002) y el presidente de la Cámara de Representantes de Marruecos (Abdelwahad Radi), este último en representación a los doce socios mediterráneos.

El Foro está compuesto de *180 miembros* máximamente: 45 miembros del PE (incluído su Presidente), 45 miembros de los parlamentos nacionales de los estados de la Unión, y 90 miembros de las asambleas de los doce asociados mediterráneos, es decir de: Argelia, Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía.

Libia y Mauritania tienen estatus de observadores. El primero rechaza su calidad de asociado a los trabajos hasta tanto le sea reconocido un estatus de miembro integral. El segundo, siempre ha respondido a las invitaciones. La Unión Interparlamentaria Árabe (UIPA) y la Asamblea de la Unión de Europa Occidental (UEO), están igualmente asociados a los trabajos del Foro.

Un *comité de redacción* (por lo general diez miembros) que se constituye en cada Foro, examina el proyecto de declaración final y de resoluciones anexas.

Fueron instituídos tres grupos de trabajo a partir del segundo Foro: uno para el *reglamento,* otro para el seguimiento de las *conclusiones* y un tercero referente a las *migraciones.* Este último se reunió en Bruselas el 21 de mayo 2002, en vísperas del cuarto Foro (Bari) para proponer soluciones sobre dicho tema. Se reunirá nuevamente en Bruselas el 4 de febrero 2003.

En junio 2002, fue constituído un *secretariado específico para el Foro* a nivel de la Dirección General de Comisiones y Delegaciones del PE.

Los siete grupos políticos constituídos en el seno del PE siguen de cerca la evolución en relación a lo actuado en estos ámbitos, a través del aporte de *funcionarios especializados en el diálogo euromediterráneo*, que ofician de nexos con los miembros más comprometidos con el partenariado.

## *Hostilidades y ciertas críticas*

La falta de un consenso general a nivel de los actores mediterráneos vinculados a la integración regional es un hecho. Las causas de esa carencia están sobreentendidas en la propia enunciación de los objetivos fijados para regir el diálogo euromediterráneo, al proponerse entre otros, los de la cooperación zonal, la promoción del entendimiento, de la paz y la estabilidad. Al partir de condiciones muy heterogéneas a nivel consensual (recordemos que se define este regionalismo como abierto, híbrido y asimétrico – punto 1 de este trabajo-), la existencia de guerras como la que enfrenta a israelíes y palestinos, pasando por toda la problemática inestabilidad en los Balcanes y los problemas políticos en zonas del norte africano, no es de extrañar que haya que hacer importantes esfuerzos para lograr progresos a nivel de funcionamiento armonioso regional euromediterráneo.

Así, tras su creación, los Foros han sufrido ciertas hostilidades declaradas a veces y solapadas otras. Por ejemplo Líbano y Siria rechazan participar en mesas de negociaciones donde Israel esté presente. A instancias del Foro de Bari, Jordania ha boicoteado la reunión, en señal de solidaridad con la delegación palestina, ausente debido a un supuesto rechazo por parte de las autoridades de Israel, de hacer embarcar a los delegados del Consejo legislativo palestino en el aeropuerto de Tel-Aviv. Es decir que en el Foro de Bari, el conjunto del Machrek estuvo representado solamente por Egipto. La ausencia jordana cobraba más peso ya que días antes de Bari, el rey Abdullah II, había pronunciado un importante discurso ante el PE de Estrasburgo en vinculación con toda esta temática.

Las cuestiones referidas a la manera de reglamentar o regular ya sea el funcionamiento de los Foros como la organización de la futura APE, exigen evidentemente una flexibilidad extrema a efectos de no herir suceptibilidades a nivel de los diversos intereses enfrentados por parte de los actores intervinentes. Ya se ha mencionado previamente los problemas derivados de la mayor o menor rigidez con que se examina en términos críticos la actuación en los debates forales en función de reglas o pautas preestablecidas (o en el futuro los inconvenientes legislativos o de reglamento que surgirán en el seno de la Asamblea Parlamentaria). El proyecto de reglamento simple existente para los foros, prácticamente no ha sido aplicado, pero es evidente que una vez constituída la Asamblea Parlamentaria, será necesaria una mayor coherencia para dirigir el accionar parlamentario, aunque más no sea a través de reglas sencillas, claras, pero eficaces.[13]

## *La interacción de los parlamentos nacionales y de otros actores*

Tras las primeras elecciones europeas de 1979, las relaciones entre el PE y los parlamentos nacionales, han sido a la vez correctas y fundadas sobre la cooperación en

especial en el marco de la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios – de los parlamentos nacionales-), aunque un cierto antagonismo "cordial" es perceptible en los debates sobre *el futuro de Europa*. Estas tensiones contagian también al diálogo parlamentario del Proceso de Barcelona, si bien formalmente no se ha dado ningún motivo que distorsione la buena colaboración.

Los parlamentos de los estados miembros, en especial los del sur de la Unión (España, Grecia, Italia, y en menor medida Francia y Portugal), han mostrado un interés pujante en la materia, al punto de proponer acciones paralelas, lo que a veces representaría un cierto obstáculo a instancias del partenariado euromediterráneo, y en particular del PE.

Los presidentes ("Speakers") de las asambleas parlamentarias eruo-mediterráneas han realizado hasta el presente tres encuentros (el último en Atenas en febrero 2002). El PE estuvo representado en esa ocasión por uno de sus vice-presidentes, Giorgos Dimitrakopoulos (Grecia, grupo del Partido Popular Europeo).

Las mujeres parlamentarias euro-mediterráneas han igualmente organizado encuentros vinculados al rol de la mujer en los países del sur del Mediterráneo. Luisa Morgantini (Italia, grupo de la Izquierda Unida Europea) y Alima Boumediène-Thiery (Francia, grupo de los Verdes), se cuentan entre los miembros del PE más activos en relación a la promoción de este tipo de actividades.

### *El Foro de Bari*

La celebración de este cuarto Foro en la ciudad de la costa adriática italiana (17 y 18 de junio 2002), ha sido la primera experiencia de diálogo interparlamentario fuera de los edificios institucionales de Bruselas. Contó con la participación de representantes de los parlamentos de los países mediterráneos asociados al proceso de Barcelona, los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE y del PE.

En la Declaración Final del mismo (síntesis de lo actuado), los participantes resaltan en el segundo punto su inquietud relativa a la ausencia de la delegación palestina, lo que aparece reseñado como una carencia en cuanto a los derechos democráticos que tienen todos los miembros del Foro, de estar presente en sus reuniones.

Entre las recomendaciones principales realizadas por este Foro se hace hincapié en el hecho de que *"la actualidad política en varios países europeos, nordafricanos y del Oriente Próximo, evidencia la necesidad urugente de un refuerzo y de una mayor institucionalización del proceso de Barcelona, así como una voluntad política firme y sin ambigüedades para hacer frente a las graves condiciones a las que se encuentra confrontado el espacio mediterráneo"*. En ese contexto, los participantes del Foro recomiendan la celebración regular

de una Cumbre a nivel de jefes de Estado o de gobierno, para dar impulso político al más alto nivel al proceso de partenariado euromediterráneo.[14]

A través de 18 items que figuran en la Declaración Final, el Foro reafirma una vez más el carácter singular que reviste el Mediterráneo en tanto área geográfica y cultural en la cual la paz, la prosperidad y el progreso social, sólo podrán afirmarse gracias a una toma de conciencia sincera de los valores, intereses, amenazas y desafíos comunes propios de los países comprometidos. Se hace mención a los principales conflictos que afectan la región, a los que es menester encontrar soluciones viables: en el Oriente Próximo muy especialmente y también en el caso de Chipre.

La lucha contra el terrorismo internacional y la delincuencia a gran escala fuera de fronteras, fueron objeto de especial destaque.

A los aspectos migratorios se dio particular atención, al punto de haberse votado aparte, una resolución por entender que los mismos afectan específicamente a los pueblos de la Unión y para ello se *"solicita a la UE y a sus Estados miembros que se comprometan a instaurar políticas de integración con miras a asegurar, por un lado el respeto a los derechos y libertades de los inmigrantes y residentes de forma legal y, por otro, el respeto de éstos en cuanto a las obligaciones de ciudadanía y a los valores de la sociedad de acogida."*[15] Esta resolución cuenta con 15 items donde se especifica detalladamente todo el complejo espectro de elementos intervinientes a considerar sobre el particular.

## *El proyecto euroscola-mediterráneo*

El programa Euroscola, ya existente desde hace más de diez años, es un verdadero suceso. Miles de jóvenes de los Estados miembros de la UE han podido beneficiarse del mismo y de su efecto multiplicador. Estos efectos positivos han incitado a hacer extensivo el proyecto a los estudiantes de todos los países ribereños al Mediterráneo, a partir del 2003.[16]

Según el § 53 de la resolución del PE sobre las relaciones euromediterráneas, adoptado el 11 de abril de 2002 (informante, M.P.Esteve), prevé la *extensión del programa Euroscola a los jóvenes estudiantes de los países que intervienen en el proceso de Barcelona.* Cada semestre, una jornada Euroscola-Mediterránea podría ser organizada, alternativamente, en el hemiciclo del PE en Estrasburgo y en una ciudad de los países partenarios de la Unión Europea (UE). El § 67 de esta misma resolución, propone implícitamente asociar a jóvenes de los Balcanes a este ejercicio pedagógico, abierto a participantes de edades entre los 16 y los 18 años. Así podrían tomar parte en cada jornada Euroscola-Med, alrededor de 660 estudiantes agrupados en delegaciones que no superen los 20 estudiantes, y cada una de ellas estaría acompañada por dos o tres profesores.

## *La futura creación de la APEM*

En una nota reciente del PE, fechada en Bruselas el 6 de enero 2003, referida a la creación de la APEM,[17] se señala que *"las diferentes iniciativas parlamentarias Euromed (algunas habiendo precedido la convocación del primer Foro), nos llevan a considerar el PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES en el sentido amplio del término, y no solamente referido a la estructura o a la composición de la APEM"*. Y continúa: *"Tomando en cuenta la posición de ciertos parlamentos mediterráneos en el seno de la UE, parece utópico poder impedir la celebración de ulteriores conferencias de los "Speakers" o de las mujeres parlamentarias que, además, se han dotado de un reglamento específico. (...)."* A continuación se agrega que *"En lo concerniente particularmente a la participación de los parlamentarios nacionales en el seno de la APEM, dos aspectos deben ser considerados: la eventualidad de una tercera (o cuarta)* ***co-presidencia****, que recaería en la asamblea (o en las asambleas en el caso de los parlamentos bicamerales) del país anfitrión, y la* ***repartición de escaños*** *entre MPs nacionales y europeos (en paridad o bien de 2/3-1/3, o aún en proporción aplicada por la Convención...), en relación a los Quince de hoy y a los Veinticinco/ Veintisiete de mañana. El objetivo de conseguir una representación paritaria, no solamente entre miembros de la UE y de los países partenarios, así como entre parlamentarios europeos y nacionales, ha de defenderse con determinación."*

La misma nota continúa refiriéndose a dificultades políticas y técnicas para la constitución de la APEM, aún desde su primera convocación, derivada del ensanchamiento de la UE a dos países mediterráneos (Malta y Chipre). En consecuencia, tres cuestiones: co-presidencia, repartición de escaños europeos y ensanchamiento próximo, deben ser abordadas prioritariamente por el grupo de trabajo parlamentario, de acuerdo a la instancia correspondiente del Consejo (Comité Euromed).

En lo relativo a la **estructura de la APEM**, el mismo documento propone una sesión plenaria y un máximo de tres comisiones parlamentarias mixtas, que se reunirían una vez por año, a razón de dos semi-jornadas por órgano, alternativaente en Europa y en un país partenario mediterráneo.

Las tres comisiones podrían tratar temas específicos de cada uno de los tres cestos del diálogo euromediterráneo o, por ejemplo ser competentes por los asuntos políticos (democracia y derechos del hombre), las migraciones o los asuntos sociales, el medio ambiente y la cooperación.

Se señala en dicha nota, que la estructura de la APEM deberá ser simple, y contar con un reglamento corto y preciso, que tratará también el tema de las lenguas y de secretariado.

Asimismo, habrá que tomar en cuenta *"asociar al diálogo parlamentario, en la medida de lo posible a los representates de los países de los Balcanes ante la perspectiva del*

*ensanchamiento futuro de la Unión, tomando en cuenta la complementariedad entre el ensanchamiento y el proceso de Barcelona."* (La nota se basa en parte en la resolución del 11.4.02, del informe Esteve).

En cuanto a las **competencias,** apoyándose en la resolución antemencionada, se propone que *se asegure un seguimiento detallado de* ***los acuerdos de asociación.***

Basándose en lo resuelto en Bari, la nota señala que tal como lo propusiera el co-presidente Sr.Radi, la puesta en práctica de una pasarela entre las autoridades guberanmentales y la APEM, traería efectos benéficos para el impulso y seguimiento de la aplicación de los diferentes acuerdos de asociación. En ese caso habría que encarar la puesta en práctica de un soporte técnico, por parte del secretariado y de otras unidades administrativas (Direcciones Generales del PE), al igual que un diálogo abierto y constructivo con las misiones diplomáticas de los países partenarios.

Por ser el proceso de Barcelona una iniciativa intergubernamental, será establecida una interacción constante con el **Consejo**. En esa forma, los representantes de este último, así como la **Comisión Europea**, participarán en los trabajos de la sesión plenaria y de las comisiones mixtas.

Asimismo se sugiere que una delegación de la APEM sea invitada a **asistir a las conferencias ministeriales**, o que sus dos co-presidentes se dirijan a los ministros antes del comienzo de estas reuniones. De esta forma, los trabajos del Comité Euromed podrían ser igualmente accesibles a los representantes de la APEM.

La posibilidad de adoptar **resoluciones** o **recomendaciones** al Consejo deberá considerarse, y estos instrumentos podrían reemplazar las actuales **declaraciones finales** de los Foros. Un eventual seguimiento de los acuerdos de asociación euromediterráneos daría lugar a recomendaciones dirigidas a las diferentes partes de las instituciones previstas en los acuerdos. El documento aconseja que se emita un **informe anual**, que sería útil tanto para la instituciones europeas y para los países partenarios, como también para la prensa especializada, para los investigadores y para el gran público.

## 2. Conclusiones

La nueva política euromediterránea está en pleno proceso de elaboración. La integración regional del Sur a la política europea, obedece en principio a la defensa de intereses políticos, económicos y estratégicos de la UE. La nueva atención dada a la dimensión socio-cultural, tiene también esa orientación.

De la presentación sintética que se ha hecho de la cuestión, se desprende que el *partenariado euromediterráneo,* se apoya en desigualdades evidentes entre los socios del Sur y los del Norte del Mediterráneo. El quid de la cuestión para el éxito del modelo regional

en marcha, estaría en encontrar alternativas dentro de esa propuesta, para minimizar los desequilibrios regionales. En esto, la política de la UE muestra incoherencias marcantes, o ausencia de un interés real.

La dimensión parlamentaria del Proceso de Barcelona habla de lo que se ha concretado en los últimos ocho años a nivel de la institución PE. A través del diálogo parlamentario (Foros euromed, futura APEM en vías de organización), se supone que aumentará el conocimiento mutuo entre las sociedades de ambas orillas, favoreciendo el acercamiento intercultural. Ello es **una** de las condiciones imprescindibles para la eficacia de los resultados del proceso euromediterráneo.

Atenas, 1 de febrero 2003.

## Notas

[1] BARBÉ IZUEL,Esther *El Mediterráneo en la agenda política exterior de la Unión Europea: entre regionalismo económico y prevención de conflictos.* En: Revista Valenciana d'Etudis Autonómics N.36. Págs.81 a 91.

[2] *Ibidem.*

[3] En esta caracterización de la problemática, simplemente se mencionan estos aspectos, que son objeto de análisis minuciosos y abundantes, que no están previstos en esta exposición.

[4] KHADER, Bichara *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud.* Ed. Centre Tricontinental. Louvain-la-Neuve, 2001. *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone, une synthèse de la problématique.* Pág. 23-25.

[5] KHADER, Bichara. *Op cit.* En lo que a este punto se refiere, la conceptualización de este autor expresa que en suma, en cuanto al *tipo de partenariado* euromediterráneo propuesto, es la perspectiva económica la que predomina, que es en esencia heredera de una filosofía cercana al dogma liberal desarrollado en el Tratado de Maastricht. Ella se apoya en los términos de la OMC (el librecambio se define como la llave de la prosperidad, sin tomar en cuenta las desigualdades entre los asociados. Las relaciones económicas en el Mediterráneo se ajustan a esta lógica. Es así que las ventajas de la asociación son inmediatas para la zona europea, en tanto que para los asociados del Mediterráneo (PTM), lo son a largo término.

[6] BARBÉ IZUEL, E. *Op.cit.* Pág.87.

[7] *Ibid.:* Págs 89-90.

[8] El trabajo de Barbé recuerda que a mediados de los noventa, se generó una reacción negativa entre los socios del Maghreb, cuando los países del sur de Europa crearon fuerzas militares – Eurofor, Euromarfor-, cuyo objetivo geográfico era precisamente el Mediterráneo.

[9] BARBÉ, op. cit. Pág. 90.

[10] PIENING, Christopher: *Global Europe. The European Europe in World Affairs.* Ed.Lynne Rienner. London 1997. Pág. 27; 78-91.

[11] PERRONI, Francesco: *Entrevista junio 2002.*

[12] Presidency Conclusions. Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers (Valencia, 22-23 April 2002). 8254/02 (Presse 112). (Internet: http://ue.eu.int/Newsroom. E-mail: press.office@consillium.eu.int

[13] En este análisis se hace mención tan sólo a las críticas estructurales y de funcionamiento, sin entrar a detallar las importantes cuestiones de contenido que atizan permanentemente los debates a nivel de los Foros.

[14] Acta Final del IV Foro Euromediterráneo de Bari. Doc. Interno. PE. 20.06.2002.

[15] Resolución sobre migraciones. IV Foro parlamentario Euromediterráneo de Bari. Doc. Int. PE. 20.06.2002.

[16] La primera sesión Euroscola – Med está prevista para el viernes 24 de octubre 2003, en el hemiciclo del PE en Estrasburgo.

[17] PE – DGII –EMED. *Note sur la création d'une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM).*. Bruxelles, le 6 janvier 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

ATTINÀ, Fulvio; STAVRIDIS, Stelios *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille.* Ed. A. Giuffrè. Milano 2001.

BARBÉ, Esther (Coordinadora) *Política Exterior Europea* Ed. Ariel S.A.. Barcelona 2000.

DUCHENNE, Geneviève; DUMOULIN, Michel *L'Europe et la Méditerranée. (Actes de la VI Chaire Glaverbel d'études européennes 2000 – 2001).* Ed. PIE. Peter Lang S.A. Bruxelles, 2001.

KHADER, Bichara *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud.* Centre Tricontinental. Ed. L'Harmattan. Paris, 2001.

MARQUINA, Antonio *Mutual Perceptions in the Mediterranean (Unity and Diversity).* Ed. UNISCI, Madrid, 1998.

PIENING, Christopher *Global Europe (The European Union in World Affairs).* Ed. Lynne Rienner. U.S.A. 1997.

SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI *IV Forum Parlamentare Euromediterraneo. (Dossier).* Bari, Italia, 17-18 giugno 2002.

STAVRIDIS, Stelios *The Barcelona Process after Valencia and Seville: What Priorities for the 2003 Greek Presidency?* ELIAMEP Policy Paper N.2. Athens, Greece. October 2002.

REVISTA VALENCIANA D'ESTUDIS AUTONÓMICS, N. 36 *El Arco Mediterráneo en la Unión Europea: balance y perspectivas de futuro.* Ed. Generalitat Valenciana, 2001.

# PODER E INTERDEPENDÊNCIA: NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Roberto Di Sena Júnior**

**Resumo**

Este artigo visa demonstrar a alteração na utilização de conceitos e teorias na análise das relações internacionais, demonstrando, inclusive, que alguns dos modelos teóricos mais utilizados começam a perder efetividade na demonstração e na observação da atual conjuntura do sistema internacional.

**Abstract**

This essay aims to show some changes in the international relations analysis. Furthermore, try to place some theoretical models as inappropriate do analyze the nowadays conjecture.

## Introdução

A história das relações internacionais pode ser compreendida por meio da evolução dos principais paradigmas que identificam os seus elementos constitutivos e da maneira como estes são empregados pela sociedade internacional. Há autores que distinguem quatro categorias[1] , quais sejam idealismo, realismo, dependentismo e interdependentismo, atribuindo a cada uma delas características próprias.

Entre os aportes teórico-interpretativos mais recentes das relações internacionais podemos identificar o "interdependentismo", o qual busca compreender tanto as raízes políticas do processo de globalização, quanto a forma como as suas complexas variáveis (poder, segurança, hegemonia, cooperação, assimetria, escassez etc.) interagem. Relativamente à origem desse paradigma, Oliveira afirma:

> As bases desse novo paradigma não são novas. Alcançam reflexos no pensamento dos estóicos, evoluindo às formulações de Kant. O que traz de novo é o modo de ver a realidade global de nossos dias, diferente daquela que originou o desenvolvimento do paradigma realista, que se apegou ao princípio da segurança nacional, além das influências diplomáticas e das forças militares, pressupostos agora inúteis em face da proliferação dos organismos internacionais, surgimento da interdependência, dos atores não-estatais e dos processos das corporações transnacionais[2] .

Atualmente, os atores internacionais atuam, cada vez mais, à ilharga do poder e da fiscalização do antes onipresente Estado-nação, o qual, consoante afirmam os teóricos da interdependência, se encontra debilitado e desprovido de capacidade para atuar no cenário internacional como agente soberano. Essa idéia vai de encontro ao pensamento realista, que vigorou inconteste até meados da década de sessenta[3] e pelo qual o Estado é visto como

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

elemento indispensável à harmonização das relações internacionais e à estabilização do sistema político hegemônico.

ROBERT O. KEOHANE e JOSEPH S. NYE não descartam o modelo realista, mas afirmam que ele consiste, assim como o modelo interdependentista, em uma situação ideal que não encontra respaldo no mundo fático[4]. Ambos esclarecem que os elementos ao redor dos quais gravita o paradigma realista, a saber, segurança e militarização, são insuficientes para explicar os movimentos que caracterizam a contemporânea sociedade internacional, marcada pela crescente atuação de empresas transnacionais – ETN, organizações não governamentais – ONG's e agentes outros que se multiplicam tanto em número, quanto em importância.

Em virtude dessas novas circunstâncias, o realismo político tem-se revelado insuficiente para explicar os complexos eventos que dominam a agenda política internacional contemporânea, uma vez que seus adeptos lidam com a noção de "soma zero", situação na qual o ganho de poder por parte de um ator implica, inexoravelmente, a diminuição ou perda de poder do outro.

Reconhecendo a insuficiência do modelo realista, mas nem descartando-o totalmente, ROBERT O. KEOHANE e JOSEPH S. NYE buscam identificar e analisar as novas matizes da política internacional e a forma como elas interferem no comportamento dos Estados. Desta forma, eles acentuam que "para compreender o mundo atual, precisa-se compreender ambos os pontos de vista realista e idealista da política mundial. Precisa-se estar apto a pensar sobre ambos os tipos ideais ao mesmo tempo. Nem o realismo nem a interdependência complexa existem, ambos são ideais"[5].

Com fulcro em tal assertiva, e partindo do pressuposto de que ambas as teorias (realista e interdependentista) encontram-se intimamente relacionadas, buscar-se-á, em um primeiro momento, identificar seus principais elementos de convergência e divergência, dirimindo eventuais dúvidas que possam surgir da utilização de conceitos ainda pouco explorados pela doutrina nacional. Superada a fase de confronto das teorias, serão investigados conceito e características da interdependência, para que se possa, somente então, perscrutar o impacto desse modelo nos elementos estudados pela política internacional, tais como os fenômenos da cooperação e da hegemonia. Em seguida, serão analisadas algumas das inovações trazidas pelo paradigma da interdependência e o reflexo que ele produziu na compreensão hoje vigente das relações internacionais. Por fim, serão pontuadas as conclusões possíveis do trabalho face ao referencial teórico adotado.

## I - Realismo e interdependência: ponderações necessárias

A teoria da interdependência não se consubstancia em doutrina diametralmente oposta ao tradicional paradigma do realismo político. Conforme registrado anteriormente, as formas teóricas puras de interdependência e realismo consistem em ideais que não encontram

respaldo no mundo fático, razão pela qual se torna imprescindível a compreensão de ambas para se discernir quando um ou outro modelo deverá ser aplicado e em que proporção.

O realismo político compreende as relações internacionais como sendo determinadas por elementos de segurança e militarização[6]. Esse paradigma possui raízes remotas, podendo-se identificar suas origens nas obras de N. MAQUIAVEL (O Príncipe) e T. HOBBES (Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil)[7]. Apesar dessa tradição histórica, foi somente no último pós-guerra que o realismo firmou-se como arcabouço teórico e quase exclusiva das relações internacionais. A partir de então, e durante toda a Guerra Fria, a concepção realista predominou praticamente incontestável e foi responsável pela formulação dos mais importantes quadros de análises e explicações dos eventos internacionais.

Seu mais notório defensor contemporâneo foi HANS J. MORGENTHAU (1904-1980), o qual revelou toda a crueza desse aporte teórico ao reduzir a política internacional à incessante busca por poder. Em sua célebre obra "Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz", publicada pela primeira vez em 1948, o autor afirma: "Como toda política, a política internacional implica uma luta pelo poder. Não importa quais sejam os fins últimos da política internacional: o poder sempre será o objetivo imediato"[8]. Esta passagem é crucial para a compreensão da teoria realista, pois nela se vislumbra claramente o fato de a seara política ser marcada pela constante luta por poder, diferentemente dos indivíduos, que podem definir seus objetivos em termos religiosos, filosóficos, econômicos ou sociais.

Em N. MAQUIAVEL, um dos citados precursores do realismo, tem-se que a arte de governar é apresentada como a arte do possível, como a arte de conquista e manutenção do poder. Há uma distinção fundamental entre o "ser" e o "dever ser", entre os padrões morais que norteiam a conduta ordinária do indivíduo e a moral socialmente objetiva, centrada nas especificidades do mundo político. T. HOBBES também influenciou sobremaneira essa doutrina, pois para ele a sociedade internacional encontra-se em "estado de natureza", à proporção que nesta não há uma autoridade suprema que possa garantir a segurança de seus membros e a estabilidade do sistema. Valendo-se dessa situação de "estado de natureza", T. HOBBES justifica então o recurso à força, à violência e aos ardis políticos como formas legítimas para solucionar conflitos e defender interesses nacionais, definidos a partir de uma política de poder e de uma visão estratégica da segurança individual de cada país no cenário internacional.

Consoante a sua formulação clássica, a teoria realista é identificada por quatro características principais, quais sejam:

– Concepção estatocêntrica das relações internacionais (o Estado soberano é o mais importante ator político internacional, aquele cujo comportamento condiciona as estruturas e processos internacionais);

– As relações internacionais são balizadas pela busca por poder e pelo recorrente emprego da força;

– O sistema internacional é naturalmente anárquico e conflitivo, visto que na ausência de uma força soberana detentora do monopólio do uso legítimo da violência, impera a dominação do mais forte e o "estado de natureza";

– Preocupação central com a própria segurança por parte dos Estados;

HANS J. MORGENTHAU foi o primeiro teórico a defender o realismo político no período pós-II Guerra Mundial. Em sua obra de referência, o autor analisa dois conceitos centrais para a política internacional do século XX, a saber: o poder e a paz. MORGENTHAU foi taxado de "o novo Maquiavel" em virtude da forma explícita com que concebeu as relações políticas em termos de interesses e de poder. Em sua obra, ele pondera que:

> Em um mundo cuja força motriz é a aspiração das nações soberanas em termos de poder, a paz somente pode manter-se mediante dois artifícios. Um é o mecanismo auto-regulatório das forças sociais, que se manifesta através da luta pelo poder no campo internacional, ou, dito de outro modo, pelo equilíbrio de poder. O outro consiste em limitações normativas a essa luta, sob a forma de leis internacionais, moralidade internacional e opinião pública[9] .

São bastante conhecidos os seis princípios do realismo político por ele elaborados e que, até hoje, servem de referência para aqueles que estudam a teoria política e relações internacionais. Eles são assim enumerados:

> 1- A política obedece a leis objetivas (é sempre permeada pela busca por poder), mas não é exclusivamente empírica, devendo obedecer à ampla prova da razão e da experiência;
>
> 2- O interesse dos Estados na seara internacional é sempre definido em termos de poder;
>
> 3- O interesse-poder é uma categoria objetiva de validade universal;
>
> 4- Os princípios morais não se aplicam aos atos de Estados;
>
> 5- A moral universal é diferente da moral política do Estado (não há dualidade – bem e mal – mas apenas um único elemento a permear a política internacional, a saber, o poder);
>
> 6- A esfera política possui autonomia das demais (o realismo político apoia-se numa concepção pluralista da natureza humana: homem político, homem religioso, homem moral etc.).

Para os defensores desse paradigma, a política internacional caracteriza-se pela possibilidade sempre presente de eclodirem conflitos entre os Estados e pelo uso recorrente da força. Em assim sendo, cada Estado procura defender seu território e seus interesses dessas ameaças reais ou potenciais, o que gera desconfiança e instabilidade na sociedade internacional. É essa lógica que cria o ambiente propício ao conflito e à guerra, já que o outro é sempre percebido como inimigo real ou potencial, capaz de pôr em risco a integridade dos demais. Por conseguinte, o conflito e a guerra, longe de serem uma anomalia sistêmica, são vistos como instituições próprias de um sistema anárquico.

Com o decurso do tempo, as principais características da política internacional defendidas pela escola realista – Estado como ator principal; sistema internacional anárquico; rivalidade entre Estados; uso sistemático da força como meio de solução de conflitos – passam a ser fortemente questionadas, abrindo a possibilidade das relações internacionais serem, então, analisadas a partir de um conjunto mais complexo de novos atores e situações.

Para os realistas, os únicos atores internacionais de relevo são os Estados. Isso, contudo, vem mudando cada vez mais, pois é inegável a importância das grandes corporações multinacionais para as economias domésticas e a influência, por exemplo, das organizações intergovernamentais e não-governamentais no cenário mundial. A questão, contudo, não reside em saber qual dos atores é o mais importante, mas sim em compreender como as relações estabelecidas entre eles podem atuar na criação de situações cuja percepção faz-se impossível para a tradicional concepção realista. Corroborando esse pensamento, NYE afirma: "Os Estados são os atores principais da política internacional contemporânea, mas eles já não mais possuem o palco apenas para si"[10].

No mundo contemporâneo, os indivíduos desvinculam-se, cada dia mais, do outrora ideal romântico de Estado-nação, projetando os seus interesses em um nível que escapa ao controle e regulamentação estatais. Contudo, mesmo admitindo-se ser o mundo atual formado por múltiplas combinações de relações entre diferentes atores estatais e não-estatais, permanece a máxima realista que percebe o Estado como o ente principal (porém não mais o único) das relações internacionais[11]. Até porque os demais atores, mesmo os mais poderosos, como as corporações transnacionais, continuam a dele depender quando querem fazer valer seus interesses. Nesse mesmo sentido, afirma SANTOS:

> Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.
>
> (...)
>
> Ao contrário do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica[12].

O mundo, apesar de não ser mais aquele imaginado por TUCÍDIDES, quando escreveu a obra "A Guerra do Peloponeso", ainda possui uma lógica de hostilidade que permeia as relações entre os Estados. E estes, apesar de não mais serem os únicos atores no cenário internacional, não podem ter o seu poder subestimado, pois ainda exercem notável influência sobre os demais. Desta forma, por muito tempo ainda, o mundo será dividido em Estados-nações, tornando-se indispensável compreender quais as implicações disso para a política internacional.

Assim, apesar de o modelo interdependentista inovar em alguns aspectos do tradicional aporte realista, nem todos os seus elementos podem ser descartados, confirmando-

se em ambos a possibilidade de conflitos entre os Estados e a influência que estes possuem na definição de ordem internacional, não mais hegemônica, porém integrada através de múltiplos e complexos vínculos jurídicos, sociais, econômicos e militares. Como já dito por KEOHANE, "nós precisamos ir além do realismo, sem descartá-lo"[13] .

Abaixo, segue quadro sinótico contendo as principais características do aporte teórico realista e as mudanças proporcionadas com o advento do ideal interdependentista.

| | Realismo | Interdependência |
|---|---|---|
| **Metas dos atores** | A segurança militar é a meta predominante. | As metas dos Estados variam segundo as áreas das questões. A política transgovernamental pode estabelecer metas de difícil definição. Os atores transnacionais podem perseguir suas próprias metas. |
| **Instrumentos da política estatal** | A força militar é mais eficaz, ainda que a economia e outros instrumentos também possam ser empregados. | Os recursos de poder específicos a cada área de problemas são mais relevantes. A manipulação da interdependência, os organismos internacionais e os atores transnacionais são os instrumentos mais importantes. |
| **Definição da agenda** | As potenciais mudanças no equilíbrio do poder e as ameaças à segurança estabelecem a agenda da alta política e influenciam fortemente as demais. | A agenda é afetada por mudanças na distribuição dos recursos de poder dentro das áreas de questões. A natureza dos regimes internacionais, as mudanças na importância dos atores transnacionais e a vinculação de outras questões são reflexos da crescente interdependência. |
| **Vinculação de questões** | A vinculação de temas reduz as diferenças nos resultados entre as distintas áreas de questões e reforça a hierarquia internacional. | A vinculação de questões por parte dos Estados fortes é mais difícil haja vista o uso da força ser pouco eficaz. A vinculação de questões por parte dos Estados fracos através dos Organismos Internacionais corrói – ao invés de reforçar – a hierarquia internacional. |
| **Papel das Organizações Internacionais** | A importância dos Organismos Internacionais é menor, em virtude de estarem limitados aos poderes dos Estados e à supremacia da força militar. | Os Organismos Internacionais estabelecem agendas, induzem a formação de coalizões e funcionam como facilitadores da ação política de Estados fracos. A capacidade para eleger o foro adequado para um problema e para mobilizar votos é um importante resultado político. |

## III- Conceito e características do paradigma da interdependência

O mundo em que vivemos caracteriza-se pela anarquia, entendendo-se como tal a ausência de relações de autoridade plenamente estabelecidas, aos atores internacionais e que permita a sua punição. Quando alguém viola um preceito normativo interno, a força policial e o Poder Judiciário podem coibi-lo a ajustar sua conduta. No âmbito internacional, contudo, ninguém possui o monopólio do uso legítimo da força e, por esta razão, há sempre a possibilidade dos desentendimentos resvalarem para o conflito armado.

Com a redução das distâncias no mundo contemporâneo e o acelerado desenvolvimento tecnológico identificável desde a I Guerra Mundial, essa interdependência vem aumentando a uma velocidade impressionante. "Qualquer lugar do mundo, atualmente, está a menos de dois dias de distância de qualquer outro, por avião a jato, e um míssil teleguiado vence qualquer distância em menos de quarenta minutos"[14].

Conforme o termo dá a entender, interdependência implica dependência recíproca e evidencia a idéia de teia de interesses que se interpenetram e, de alguma forma, completam-se. Ela é essencialmente assimétrica à medida que os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento sócio-econômico e não controlam os mesmos recursos naturais, geográficos, financeiros e militares. No entender de KEOHANE e NYE, tem-se que:

> Em linguagem comum, dependência significa um estado em que se é determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência, em sua definição mais simples, significa dependência mútua. Em política mundial, interdependência se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países[15].

A partir dessa compreensão, pode-se afirmar que, onde existem efeitos de custo recíproco na relação entre dois ou mais países distintos, há interdependência, a qual, não necessariamente, será vantajosa para todos os envolvidos, uma vez que nada assegura que as relações denominadas interdependentes sejam caracterizadas pelo benefício mútuo. Diferentemente do que se possa imaginar, o modelo Interdependência Complexa não propõe a existência de um mundo pautado em relações de cooperação e amizade, onde a paz mantém-se naturalmente. Ao contrário, conforme acentua NYE, interdependência implica mais atrito[16].

Com o paradigma da interdependência não se busca restringir a análise das relações internacionais a situações de benefício recíproco, pois, na maior parte das vezes, a interdependência é assimétrica. Essa assimetria gera disputa entre os países, cujo desfecho, contrariando o modo realista de pensar, não é determinado pelo poder militar ou pela violência empregada, mas sim pela própria manipulação dos fatores de interdependência.

As assimetrias, ou seja, as diferenças sensíveis entre os países nas áreas militar, econômica, industrial, comercial etc., proporcionam elementos de influência que, a despeito

do uso da força, pode ser empregado com as mesmas finalidades (isto é, dissuadir o outro Estado a fazer algo que ele não faria na ausência desse elemento exterior) e a um custo infinitamente menor. Por isso é que KEOHANE e NYE propõem que “um começo útil na análise política da interdependência internacional pode ser a consideração das interdependências assimétricas como fontes de poder entre os atores”[17]. Nessa situação, mais complicado do que saber quem ganha, é saber como esses benefícios são distribuídos, pois até mesmo em situações de ganho recíproco, pode haver conflito entre os envolvidos para saber quem se beneficia mais.

A interdependência, longe de reduzir a possibilidade de conflito, aumenta o grau de complexidade do sistema, pois os Estados estão mais interessados em seu ganho absoluto do que a forma como o ganho relativo de seus rivais pode ser utilizado para ameaçá-los. Alguns teóricos permanecem acreditando que interdependência implica menos conflito, porém isso não é acertado. O conflito permanece mesmo num mundo marcado pela interdependência, na medida em que coalizões mais complexas são estabelecidas e diferentes formas de poder são usadas.

KARL DEUTSCH, autor rotulado de neo-realista, já havia anteriormente compreendido as inúmeras disparidades que marcam o relacionamento entre as nações e as situações de conflito às quais elas podem conduzir. Ele afirma que os conflitos eclodem com maior freqüência entre nações com alto grau de interdependência e transações recíprocas, porém com interesses opostos, ou seja, muitos resultados compensadores para um país são frustrantes para o outro.

O citado autor, ao propor uma solução para esta situação, orienta ser possível mitigar a possibilidade de conflitos por meio da redução do grau de interdependência mútua e do fluxo de transações entre os países, porquanto à medida que os contatos declinam, diminuem proporcionalmente as oportunidades de disputa. Desta forma, observa-se que a interdependência nem sempre é vantajosa para os países envolvidos, havendo autores, como o acima citado, que defendem a redução do grau de interdependência entre os Estados com o escopo de reduzir a possibilidade de atrito entre os mesmos.

Refletindo sobre o perpétuo conflito existente entre os paradigmas das relações internacionais, NYE[18] afirma ser impossível filiar-se incondicionalmente a qualquer um deles, porquanto a mistura de continuidade e mudança que caracteriza a história da civilização humana torna impossível a adoção de explicações simples e herméticas. Percebe-se, desta maneira, que “com o aprofundamento da interdependência econômica e o surgimento de interesses econômicos na agenda política internacional, as teorias reducionistas revelam-se menos adequadas para descrever o processo político”[19].

As principais modificações decorrentes do novo aporte teórico que busca explicar as relações internacionais podem ser assim enumeradas: 1- os Estados não são os únicos e

mais importantes atores da cena internacional – atores transnacionais que atuam além das fronteiras geográficas dos países adquirem notável importância; 2- a força não é mais o instrumento político de maior importância – a manipulação econômica e o uso das organizações internacionais passam a ter significativa preponderância sobre o antigo mecanismo da violência; 3- a segurança deixa de ser o objetivo principal da política internacional, o qual passa a ser projetado em termos de bem estar social e desenvolvimento sustentável. Além destas características, outras mais podem ser identificadas, são elas:

### 1- Existência de múltiplos canais de comunicação e influência:

Sobre essa característica da interdependência política internacional, tem-se que:

> Múltiplos canais de dependência mútua possibilitam à teoria da interdependência privilegiar as instituições internacionais como elementos importantes em termos de barganha política. São institutos que ajudam na formação de programas de trabalho, incitam e criam as condições favoráveis, além de servir como um *locus* para o encadeamento de coalizões entre países fracos[20] .

Essa característica reforça a idéia anteriormente exposta de que, apesar do Estado não ter sucumbido totalmente, ele hoje divide espaço no cenário internacional com outros atores que, a cada dia, ganham maior notoriedade e importância. É o que acontece, por exemplo, com as OI's, as ETN's e as ONG's, cujo aparecimento possibilitou que posicionamentos antes ignorados fossem levados em consideração nas deliberações dos grandes Estados.

A existência desses novos atores também fortaleceu a atuação dos pequenos Estados, principalmente no âmbito das organizações internacionais, onde, via de regra, existe uma assembléia-geral na qual todos os membros possuem apenas um voto, quer sejam microestados, quer sejam superpotências. Desta forma, a ênfase realista no equilíbrio de poder, apesar de ainda ser indispensável, não é mais suficiente para explicar a complexa gama de fenômenos internacionais, especialmente à luz das mudanças sociais que têm corroído a soberania estatal.

A existência de múltiplos canais de comunicação e influência também reforça a idéia de que as relações internacionais não mais se resumem a questões de segurança e militarização. As relações econômicas, financeiras, sociais e culturais também desempenham papel de relevo no cenário internacional contemporâneo, favorecendo um maior intercâmbio entre os povos.

O papel da tecnologia na mudança da natureza das relações internacionais também tem sido notável. Hoje, mais do que nunca, conhecimento é poder. E este mesmo conhecimento, antes restrito à esfera estatal e atualmente disseminado por toda parte,

possibilita que a mesma tecnologia utilizada pelos Estados, seja empregada por agentes não-estatais, quer sejam terroristas, quer sejam corporações internacionais. O conhecimento favorece a dispersão do poder e permite que este saia da área de influência exclusiva do Estado e penetre em todos os estratos sociais, com as vantagens e desvantagens que disso podem advir.

### 2- Ausência de hierarquia temática:

Num sistema político anárquico, o principal objetivo da política internacional gira em torno da segurança militar. Hoje, contudo, justamente com a mudança das ameaças, mudam também os objetivos e a política volta-se mais às questões sociais e econômicas do que propriamente às militares (ainda que estas não sejam completamente esquecidas).

A agenda internacional modificou-se sensivelmente, tornando-se mais complexa e abarcando uma variedade mais ampla de objetivos. Os assuntos de natureza financeira, econômica, energética, ambiental, alimentar etc., ganharam força em detrimento da política militar, tão privilegiada pelo paradigma realista. Sobre tal característica, pondera-se no sentido de que:

> Numa situação de interdependência, em que não existe hierarquia de assuntos, o uso da força e do poder econômico global não assegura antecipadamente o sucesso em outras áreas temáticas, como previram os realistas. Estados de maior poder econômico-militar até podem usar sua influência como instrumento de barganha e pressão, mas o êxito não fica garantido[21].

A diferença entre política interna e política externa torna-se mais tênue e imperceptível, porquanto os grupos representantes de interesses locais, cada dia mais, projetam internacionalmente suas pretensões, envolvendo, freqüentemente, os governos de diversos países. Problemas domésticos e internacionais cruzam-se mutuamente, envolvendo tanto atores governamentais, quanto não-governamentais, sem que haja uma graduação *a priori* da importância das questões.

Para os realistas, a possibilidade da guerra e do emprego da força é que distingue as searas políticas interna e internacional. KENNETH WALTZ, autor neo-realista, diverge um pouco da concepção realista clássica ao ponderar que:

> A ameaça da violência e o recorrente uso da força não são elementos que diferenciam a política interna da internacional, razão pela qual não podemos identificar tal elemento como critério distintivo. A diferença entre políticas nacional e internacional reside não no uso da força, mas sim na diferente forma de organização utilizada para fazer algo a respeito de seu uso[22].

Para a teoria da interdependência, a agenda internacional, isto é, o conjunto de questões relevantes para a política exterior nas quais se envolvem os Estados, tem-se tornado mais ampla e mais diversificada, não mais estando subordinada única e exclusivamente aos temas de segurança militar[23]. Portanto, a tentativa de WALTZ de esclarecer que a força não mais serve para distinguir política interna e internacional revela-se obsoleta, no momento em que própria natureza da distinção interna/internacional perde sentido no meio de tantas variáveis e transações que não se encaixam perfeitamente em nenhum desses modelos herméticos.

### 3- Mitigação no uso da força:

Não faz muito tempo que o mecanismo mais empregado na política internacional era a força militar ou a ameaça de seu uso. É claro que o poderio militar ainda desempenha seu papel na política internacional, porém o seu alto custo tem levado os Estados a serem mais cautelosos em sua utilização. Quando falamos em armas nucleares, por exemplo, apesar de sua produção ter-se multiplicado desde a II Guerra Mundial, ainda não surgiu nenhuma situação em que a devastação dela proveniente justificasse o seu uso. A força não está obsoleta, mas o seu elevado custo tem dificultado o seu uso com a mesma freqüência do passado.

TUCÍDIDES afirmou: "o forte faz o que quer e o fraco sofre o que deve", no que foi reproduzido por todos os autores realistas supervenientes. Na tradicional concepção realista, em virtude de alguns Estados puderem usar a força a qualquer momento, todos os demais devem estar preparados para fazer o mesmo ou aceitar viverem à mercê do jugo militar de seu vizinho mais poderoso. Entre nações soberanas, o estado de natureza é um estado de guerra e isto é dito não no sentido de que a guerra ocorra constantemente, mas no sentido de que ela está sempre na iminência de eclodir.

Mesmo para os autores realistas, o emprego freqüente da força para manter a posição hegemônica de um Estado traz custos demasiadamente altos, razão pela qual estes buscam garantir a sua supremacia não apenas no campo militar (lançando mão, agora, da ameaça), mas também no econômico, no qual a relação custo/benefício é bem mais atraente. Contudo, o estabelecimento dessas novas relações econômicas deixam os Estados mais vulneráveis às influências uns dos outros, principalmente quando eles deixam de ser os únicos interessados na condução da política externa nacional e, quiçá, os atores menos influentes no cenário que se projeta para além de suas fronteiras[24].

Sobre as desvantagens do uso da força, discorreram KEOHANE e NYE no seguinte sentido:

> O emprego da força tornou-se muito custoso para os principais Estados por quatro razões: risco de uma reação nuclear em cadeia; a resistência dos povos dos países pobres e fracos; incerteza do resultado e possível efeito negativo para a persecução das metas econômicas; opinião interna contrária são custo humano que implica o emprego da força[25].

## III- Cooperação e hegemonia: o que mudou com a interdependência?

Muitas e sensíveis foram as mudanças provocadas com o advento do paradigma da interdependência. Ele tenta, a partir de uma seleção mais complexa de variáveis, compreender as relações internacionais contemporâneas, cujas características são distintas das verificadas outrora, muito embora ainda preserve algumas delas. No mundo atual, apesar de o poder militar ainda desempenhar um importante papel, ele não serve mais para, exclusivamente, explicar as relações que se descortinam entre Estados, OI's, ONG's e ETN's.

O mundo tornou-se mais complexo e a redução das variáveis que interagem no cenário internacional à mera potência militar já não se justifica. Muitos exemplos corroboram essa posição, tais como: 1- a situação dos israelenses e palestinos no Oriente Médio, até hoje tensa, nada obstante o poder militar dos judeus e o apoio que estes recebem dos norte-americanos; 2- o exemplo de Cuba, a pequena ilha do Caribe que desafia a supremacia militar e econômica dos EUA; 3- o recente golpe de Estado no Haiti (1991-94), que desafiou a ordem normativa internacional e o poder da Organização dos Estados Americanos – OEA e da Organização das Nações Unidas – ONU; e 4- as guerras no Kosovo e na ex-Iugoslávia, que demonstraram as ineficiência da atuação militar da Organização Tratado do Atlântico Norte – OTAN.

Vários outros exemplos poderiam ser invocados para corroborar a tese interdependentista de que o poder militar perdeu destaque no cenário internacional, o qual tem sido trasladado para a seara econômica, sob os auspícios da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico – OCDE e da recém-criada Organização Mundial do Comércio – OMC[26] . As recentes manobras militares na Europa Oriental e na Rússia serviram para comprovar a pouca eficácia do emprego da força e o seu elevado custo, levando os estrategistas a refletir sobre os meios mais eficazes de atuação. A hegemonia internacional, antes firmada em bases exclusivamente militares, modificou-se para privilegiar outros elementos, não evidenciados pela teoria realista.

Tendo em vista o quadro acima traçado, poder-se-ia afirmar que não existe mais nenhum país hegemônico no mundo e que, mais do que nunca, os Estados estariam vivendo em estado de natureza? Essa pergunta encontra justificativa na concepção realista de que para o mundo funcionar em perfeita ordem é indispensável a existência de um país hegemônico, responsável não só pela instituição de um regime político internacional, mas também pela manutenção e controle do mesmo por meio da força militar.

Os realistas afirmam ser a história das relações internacionais marcada pela sucessão de Estados hegemônicos, na ausência dos quais o sistema internacional entraria em colapso, haja vista a carência de normas reguladoras e de uma força centrípeta que impusesse aos demais Estados, através da ameaça militar, o cumprimento das normas de Direito Internacional. Dentre os Estados hegemônicos que podem ser identificados ao longo da história recente, pode-se identificar a Espanha (na era dos descobrimentos e das grandes

navegações), a Inglaterra (durante a Revolução Industrial e a fase que imediatamente lhe seguiu), e mais recentemente os EUA (cuja supremacia militar, tecnológica e comercial é inquestionável).

Para os realistas, no momento histórico em que se vive atualmente, os EUA desempenham o papel de potência hegemônica[27], figura que, na concepção desses teóricos, é indispensável à existência de cooperação na seara internacional. A hegemonia seria uma característica não apenas conjuntural, porém estrutural do sistema internacional, cuja corrosão contribuiria, consequentemente, para a ruína de toda a malha de inter-relações que desenvolver-se-ia, necessariamente, sob o manto de proteção do Estado hegemônico.

As teorias tradicionais falham em explicar as mudanças dos regimes internacionais, razão pela qual se propõe empregar uma nova perspectiva de análise que privilegie a noção de interdependência. O realismo concebe o mundo como sendo determinado pela estabilidade que um país hegemônico, através do uso da força armada, proporciona. A noção clássica de hegemonia pressupõe que o estado hegemônico não apenas centralize e dirija as relações internacionais, mas também oriente, imponha e implemente diretrizes com o objetivo de manter o seu status[28]. Ocorre que essa teoria, historicamente, não encontra suporte empírico, despertando a atenção de estudiosos da área que passaram a buscar novos elementos para explicar as complexas relações que se descortinavam na seara internacional.

A teoria realista afirma ser necessário existir um país hegemônico no plano internacional para fazer valer o regime então vigente. Os interdependentistas, por sua vez, defendem que o sistema pode manter-se sozinho, à ilharga de qualquer país hegemônico que lhe assuma o controle. O papel do país hegemônico seria mais importante na construção inicial do regime, do que em sua manutenção, pois após estabelecer-se um padrão a ser obedecido pelos atores internacionais em suas relações recíprocas, modificá-lo seria demasiado custoso, razão pela qual haveria a natural tendência a se preservá-lo.

Fala-se, portanto, em criação e manutenção de regimes, porém, o que se pode entender por tal? Para BEDIN *et al.*, "regimes são instâncias que instituem padrões de comportamento entre atores internacionais, para facilitar as negociações, através da redução de incertezas e do acesso a informações"[29]. A sua importância não reside no fato de representarem o *locus* essencial à cooperação internacional ou ditar regras aos governos, mas sim porque tornam possíveis acordos mutuamente vantajosos para as partes envolvidas. Nesse mesmo sentido, NYE afirma que a interdependência freqüentemente ocorre dentro de um arcabouço de regras, normas e instituições que recebe o nome de regime[30].

Como visto, os regimes representam a forma como os atores atuam no plano internacional, garantindo segurança e previsibilidade a todo o sistema e aos que dele participam. Para os realistas, ele seria imposto e controlado por um único país, o Estado hegemônico. Quando o domínio deste perdesse consistência, a sua substituição seria não

apenas inexorável, como imprescindível, porquanto o uso da força ou a ameaça de seu uso seria condição inafastável da política internacional.

Para os interdependentistas não ocorre tal situação. Eles vislumbram a existência de regimes, sim, mas sua existência não estaria condicionada à criação e ao controle por um Estado hegemônico. Em função disso, eles também compreendem ser perfeitamente possível a cooperação na ausência de hegemonia, tanto que KEOHANE, em obra intitulada "*After hegemony*", afirma:

> Muito embora a hegemonia possa facilitar a cooperação, ela não é nem necessária, nem uma condição suficiente para a existência desta. Nós veremos que a hegemonia é menos importante para a continuação da cooperação, uma vez iniciada, do que para a sua criação[31]

Existe um sistema hegemônico quando um Estado é suficientemente poderoso para manter a eficácia das normas essenciais que governam as relações entre os atores na cena internacional e, ademais, quando ele pode exercer esse poder nos momentos em que lhe aprouver. Sobre o assunto, GUIMARÃES pondera:

> Por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potências que possa impedi-lo de agir.
>
> (...)
>
> Um dos aspectos da condição de hegemonia é que o Estado é hegemônico na própria medida em que tem condições de abdicar de algumas vantagens que sua hegemonia lhe confere a curto prazo, em benefício do objetivo maior de garantir o conjunto de seus interesses a longo prazo[32].

A teoria da estabilidade hegemônica propugna ser a ordem política mundial determinada por um único país o qual seria responsável tanto pela criação quanto pela imposição das regras disciplinadoras das relações internacionais. A principal falha deste modelo teórico reside no fato de que, consoante a teoria exposta, para o regime subsistir intacto e a ordem imposta prevalecer no mundo, a hegemonia do país que o criou deve manter-se indefinidamente.

A noção de estabilidade hegemônica é utilizada especialmente pelos realistas políticos, os quais enumeram cinco elementos indispensáveis à busca de tal posição no cenário internacional, a saber: 1- abundância de produtos primários (matéria-prima); 2- abundantes fontes de capital; 3- controle dos mercados interno e externo; 4- produção de bens de alto valor agregado e preponderância militar. Hoje, todavia, a noção de hegemonia encontra-se bastante debilitada, pois o simples fato de um Estado possuir os elementos acima indicados não lhe assegura posição de controle sobre os demais[33].

Esta situação leva alguns analistas a afirmarem que inexiste, atualmente, um Estado claramente hegemônico, sendo preferível falar em estruturas hegemônicas, cujo conceito é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, multiplicidade de atores públicos e privados, possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta. Está-se a buscar sempre um elemento para justificar a assimetria verificada na seara internacional, quer sob o manto do defasado conceito de hegemonia, ou da noção mais complexa de estrutura hegemônica.

KEOHANE, ao discorrer sobre o declínio da concepção de poder hegemônico, manifesta-se no seguinte sentido:

> Eu defendo que uma versão determinista da teoria da estabilidade hegemônica, apoiada nos conceitos realistas de interesse e poder, é deveras incorreta. (...) Cooperação não exige, necessariamente, a existência de um líder hegemônico após o estabelecimento de um regime. Cooperação pós-hegemônica também é possível[34].

Hoje, o que permanece existindo é a assimetria, sempre antes verificada. A noção de hegemonia perdeu a credibilidade à proporção que o poder militar perdeu a eficácia. No mundo interdependente em que se vive atualmente, mais importante do que possuir ogivas nucleares é participar ativamente do comércio internacional, estabelecer coalizões no seio dos organismos internacionais e controlar os fluxos (oferta/demanda) de capital.

A hegemonia, nos moldes concebidos pela teoria realista, não encontra respaldo no mundo fático, tornando bem mais complexas as pretensões de atuação na cena internacional. Todavia, a maior complexidade do sistema não impede a existência de cooperação entre os atores internacionais, pois, conforme se acentuou acima, os regimes não se extinguem com a hegemonia dos Estados que os criaram, porquanto o elevado custo de sua substituição favorece a manutenção dos modelos passados e viabiliza a cooperação pós-hegemônica.

## IV- Sobre o poder, a guerra e o Direito Internacional

O crescente papel das organizações internacionais, a multiplicidade de interesses nacionais, o conflito de pretensões entre grupos internos (em especial em países democráticos e pluralistas), a coalizão de países menos poderosos, a falibilidade no emprego da força e da ameaça nuclear, a instabilidade econômica mundial e o fluxo de capitais entre nações são exemplos de fenômenos que a teoria realista não consegue abarcar. Vislumbrar com clareza esses elementos é sumamente importante, mas em que medida é mais vantajoso conceber as relações internacionais como uma complexa malha de inter-relações e não mais como uma simples equilíbrio de poder?

O mundo contemporâneo adquiriu notável complexidade, tornando obsoletas as antigas e tradicionais teorias realistas que buscavam, com base em elementos como a força e a guerra, explicar as relações internacionais. Hoje, os elementos determinantes da sociedade internacional são outros e identificá-los é importante para poder-se vislumbrar quais os rumos a serem trilhados pela sociedade internacional e o que se pode dela esperar. E, apesar do modelo interdependentista não descartar a possibilidade de conflito, o maior número de variáveis com o qual ele trabalha facilita a formulação de análises e aufere-lhes maior margem de acerto.

A mudança teórica, portanto, reflete a mudança observada na realidade dos acontecimentos, que tem levado, cada dia mais em conta, o poder normativo do Direito Internacional e a atuação das OI's e ONG's. O Direito Internacional, apesar de não possuir poder coercitivo que lhe garanta o cumprimento, vem sendo cada dia mais obedecido pelos agentes internacionais como pressuposto indispensável à existência de um mundo menos conflituoso e mais harmônico. O sentimento de solidariedade não é apenas um discurso retórico, mas uma necessidade que precisa ser implementada pelos Estados, enquanto elemento necessário ao desenvolvimento dos povos e à otimização dos potenciais humanos.

Apesar das falhas apresentadas pela atuação das OI's, muitos avanços podem ser identificados a partir de sua disseminação, em 1945, com a criação das Nações Unidas. Os mais céticos afirmam que essa Organização é mais uma instância de consolidação do poder hegemônica dos EUA sobre os demais países do globo. Os que se opõem a tal forma de pensar, afirmam ser este um dos esforços mais bem sucedidos para ordenar a sociedade internacional.

Aparando as arestas de ambos os lados, pode-se afirmar que as OI's, apesar de não terem obstado conflitos como as guerras da Coréia, do Vietnã, da Iugoslávia, os massacre em Ruanda, Timor Leste e Albânia, ajudaram a remediar estas situações e a impedir que os Estados recorressem com mais freqüência às armas. Isso porque a existência de um foro permanente onde os representantes dos Estados podem interagir, negociar, discutir e tentar remediar suas diferenças atua positivamente na criação de uma gama de múltiplos canais que reforçam o cumprimento do Direito Internacional. É fato notório que as relações internacionais não podem mais ser reduzidas à simples disputa por poder e pela ameaça constante de uma guerra nuclear de proporções ainda desconhecidas.

Nenhum país, hoje, pode atuar militarmente sem levar em consideração a opinião dos demais. <u>Nenhum Estado é tão soberano ao ponto de ignorar totalmente as pretensões dos demais</u>. Os EUA, apesar de se destacarem no cenário internacional por sua supremacia militar, econômica e política, teriam enormes prejuízos se atuassem, todo o tempo, à ilharga dos demais países, contrariando-lhes todas as pretensões. Isto porque, obstante o destacado poderio norte-americano, o Gigante do Norte depende dos demais países para, por exemplo, vender suas mercadorias, investir capitais excedentes etc..

Ademais, uma intervenção militar unilateral dos EUA, se não encontrar respaldo junto aos demais países (especialmente junto às potências de médio porte, *v.g.*, Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha, Alemanha, Japão, Canadá, Austrália etc.), dificilmente lograria êxito. Tanto que os EUA buscam em organizações internacionais, a exemplo da ONU e da OTAN, a legitimação necessária às suas atividade militares, como foi o caso do ataque à ex-Iogunslávia. Comercialmente também os EUA encontram-se extremamente vinculados às políticas de outros países e OI's, como a OMC. Em virtude de tais circunstâncias, pode-se dizer que:

> O cenário internacional poderia ser melhor descrito como apresentando uma unipolaridade militar (hegemonia) americana; uma multipolaridade econômica competitiva (ausência de hegemonia), composta pela chamada "tríade": Estados Unidos, Japão e União Européia e um condomínio político exercido pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas[35] .

É claro que o risco de um confronto armado entre as nações sempre existe e o modelo interdependentista não descarta isso, muito embora seja pouco provável que haja uma guerra entre as atuais grandes potências[36] . Os custos de um evento dessa natureza certamente traria prejuízos maiores do que os eventuais benefícios ou bens que se buscassem tutelar com uma conduta mais belicosa. A existência de múltiplas áreas de confluência de interesses entre os Estados, principalmente na seara econômica e financeira, dificulta e reduz sobremaneira a possibilidade de conflito armado.

A noção de interdependência e intergovernabilidade destaca a importância das OI's, enquanto *locus* ideal no qual se aglutinam tanto as aspirações nacionais, quanto supranacionais dos envolvidos. Essas organizações trabalham em diversas perspectivas, tais como a defesa dos direitos humanos, a promoção do bem estar social, a restrição à proliferação de armas nucleares, a defesa do livre comércio, a tentativa de codificação e uniformização do Direito Internacional etc.. Mas elas também funcionam como instâncias onde as coalizões entre os pequenos países torna-se possível, possibilitando que, desta forma, seus pleitos gozem de maior credibilidade e efetividade. Neste sentido, afirma BEDIN *et al.*:

> As organizações internacionais, ao reduzirem as discrepâncias entre áreas de assuntos, podem evitar a formação de hierarquia no interior do conjunto das relações exteriores. Neste caso, agem como um eficaz instrumento de negociação entre Estados porque, a partir delas, os países mais fracos na cadeia de relações internacionais podem somar novas opções de barganha com países ricos e poderosos[37] .

Essas instituições apresentam inúmeras falhas, sendo que uma das mais significativas consiste na ausência mecanismos coercitivos desvinculados da vontade de seus membros. As organizações intergovernamentais existem em função dos Estados e

funciona com o financiamento destes, o que depõe contra a sua imparcialidade e autonomia[38]. Contudo, o simples fato de existir um foro onde todos os países encontram-se formalmente equiparados representa um tremendo avanço na história das relações internacionais.

E já que os países desenvolvidos não controlam os dispositivos formais de votação nos mais importantes organismos internacionais, existe margem de manobra para os demais Estados criarem mecanismos apropriados para limitar o poder de barganha e pressão das maiores potências, que não encontram apoio para uma ação unilateral em primeira instância. Neste mesmo sentido, assinalam KEOHANE e NYE:

> Os organismos internacionais também permitem que os países pequenos e fracos levem a cabo estratégias de vinculação de questões. (...) Para tanto, a interdependência complexa produz padrões políticos diferentes da concepção realista de mundo[39].

Obviamente, existem sempre os mais céticos que descartam qualquer vantagem das OI's, cuja existência serviria apenas para consolidar a dependência dos Estados periféricos e legitimar o poder dos mais fortes através de mecanismos jurídicos meramente formais. Apesar de reconhecer-se a natureza periférica desse tipo de instituição[40], não se pode olvidar a sua importância na promoção de políticas intergovernamentais que trabalham na consolidação de um novo regime internacional, no qual o respeito ao Direito Internacional é o elemento central.

Muitos apontam a eclosão de novas guerras como uma demonstração clara da ineficácia das OI's. Todavia, conforme já acentuamos atrás, um mundo mais interdependente (no qual a proliferação de organizações intergovernamentais e não-governamentais é característica marcante) não implica, necessariamente, menos conflito. É equivocado pensar que a dependência recíproca ameniza as disparidades, quando é justamente o contrário que ocorre: os Estados, manipulando suas necessidades e interdependências, buscam encontrar nesse elemento uma forma de geração de poder, no sentido de lhes favorecer a determinação da vontade dos demais Estados. Interessante destacar o que, a este respeito, dispõe NYE:

> O conflito continua mesmo num mundo de interdependência. Em virtude das coalizões serem mais complexas e diferentes formas de poder serem usadas, os conflitos são parecidos como disputas de xadrez jogadas em diversos tabuleiros ao mesmo tempo[41].

No atual estágio de desenvolvimento da política mundial, o comportamento dos Estados não se encontra moldado unicamente por fatores estruturais – *v.g.* a distribuição de poder – nem por fatores domésticos e de interesses. Tanto a estrutura quanto os interesses continuam influenciando a ação dos atores, mas estas duas categorias não explicam os meandros que dão a forma de uma complexa de reciprocidade teia às relações internacionais.

Se o poder fosse o único elemento a atuar na seara internacional, o que teria impedido os EUA de resgatarem os tripulantes do avião que forçosamente teve que pousar na China após colidir com uma aeronave deste país? É inquestionável a supremacia militar dos EUA face à China, porém não é menos verdade que se ambos os países entrassem em guerra, os recursos militares chineses seriam capazes de infligir enormes prejuízos aos norte-americanos. Desta forma, muito embora uma derrota fosse inevitável, os custos suportados pelos EUA, compreendidos tanto em termos militares, quanto humanos, seriam demasiadamente altos, podendo suscitar, inclusive, a manifestação contrária de sua população civil, que poderia não estar disposta a arcar com as manobras militares de seu governo.

Também se poderia invocar como exemplo a crise financeira mexicana de 1996 (para não mencionar a crise russa de 1997), que repercutiu negativamente em economias de países tanto da América Latina, quanto da Ásia, mas que, ao mesmo tempo, suscitou a ajuda em bloco de vários Estados, em especial dos EUA, aos quais interessava a manutenção da estabilidade de seu vizinho, no qual muitos empresários norte-americanos possuem investimentos.

A multiplicidade de fatores que atualmente interfere nas relações internacionais é surpreendente e seria demasiado simplista reduzi-las unicamente à força militar e à ameaça de guerra. Vivemos num mundo anárquico, sim, porém o caminho seguido por este mundo confuso e globalizado não será compreendido se forem omitidas as variáveis que atuam ao largo dos tradicionais mecanismos da política internacional.

A interdependência proporciona um viés interpretativo das relações internacionais bem mais complexo, mas não necessariamente mais estável (como o afirmavam os realistas). O número de variáveis que agora devem ser levadas em consideração na elaboração de estratégias políticas internas e externas cresceu espantosamente, mas ao mesmo tempo em que os países constróem (voluntária e/ou involuntariamente) interesses reciprocamente relacionados e interdependentes, a possibilidade de o sistema, como um todo, sucumbir, torna-se mais remota.

## Conclusão

Nada obstante as mudanças tecnológicas e sociais observadas ao longo dos séculos, alguns aspectos da política internacional permanecem semelhantes aos da época em que TUCÍDIDES escreveu “A Guerra do Peloponeso”. Afirma-se isso em virtude de ainda ser perceptível a “lógica de hostilidade”, o dilema sobre segurança nacional, soberania e territorialidade que ainda permeia as relações entre os Estados. As alianças militares, o equilíbrio de poder e as escolhas entre guerra e paz parecem terem sofrido poucas alterações ao longo da história.

Para os adeptos do paradigma realista, o problema central da política reside na guerra e no uso da força pelos Estados, os únicos atores no plano internacional[42]. Já os interdependentistas, vislumbram uma sociedade atuando ao largo dos Estados e, por conseguinte, interferindo em suas ações. Os principais fundamentos da interdependência política internacional podem ser assim identificados:

> 1- Os Estados estão perdendo a sua posição dominante nas relações internacionais para atores e forças não-estatais, como as corporações multinacionais;
> 2- Não mais existe uma hierarquia entre questões internacionais, como os assuntos militares e estratégicos (*high politics*) no topo, e as questões econômicas e de bem-estar (*low politics*) mais abaixo;
> 3- O poder militar está perdendo sua importância nas relações internacionais.

Muito embora a política internacional possa ser definida como uma política exercida na ausência de uma soberania absoluta, os Estados ainda ocupam papel de destaque. De fato, será difícil traçar um mundo no qual o Estado não mais possa ser apontado como o representante de uma totalidade e no qual conceitos como Estado-nação, soberania e interesse nacional sejam apenas lembranças de um longínquo e conturbado passado.

Desta forma, permanece válida a assertiva de que os Estados, por muito tempo ainda, se defrontarão com problemas relativos à segurança e militarização. Por esta razão, pode-se afirmar que a lógica do conflito internacional descrita em TUCÍDIDES ainda pode ser aplicada, em parte, à realidade hodierna. Contudo, há outros elementos que interferem nesse sistema, tais como o Direito Internacional e as organizações internacionais, cuja atuação, apesar de imperfeita, produz sérias mudanças na antiga concepção estatocêntrica de relações internacionais.

A dificuldade da comunidade internacional em identificar objetivos comuns e estabelecer interesses universais, não mais fulcrados em elementos de auto-interesse estatal, torna pouco provável a extinção dos conflitos no cenário internacional. A falta de coesão, homogeneidade e harmonia da sociedade internacional não permite que se descarte irrefletidamente as concepções políticas realistas, porém o advento de novas e complexas variáveis também impede que sejam adotados posicionamentos limitados, comodistas e insuficientes.

Os adeptos do paradigma da interdependência nunca refutaram peremptoriamente o conteúdo teórico legado pelos pensadores realistas que lhes antecederam, mas buscaram, sim, estabelecer novos parâmetros de análise levando em consideração as complexas mudanças identificadas na sociedade internacional contemporânea. Certamente, "a política mundial contemporânea não é uma tela desprovida de costuras, mas sim um tapete confeccionado com diversas relações. Em um mundo assim, um só modelo não pode explicar

todas as situações"[43] . Muitas situações cairão em algum lugar situado entre os dois extremos: as proposições realistas serão necessárias e até mesmo precisas, mas, com freqüência, a interdependência proporcionará um melhor retrato da realidade.

Tanto a vantagem, quanto a fraqueza deste novo paradigma decorre justamente da complexidade sistêmica por ele adotada. A vantagem de empregar diversas variáveis em suas construções teóricas aumenta sobremaneira a sua possibilidade de acerto; por outro lado, a possibilidade de cair-se no discurso fácil e vazio de que "tudo é interdependente", sem nada explicar com isso, é um risco sempre presente. O indispensável é ter bom senso na aplicação de ambas as teorias e na extração de seus elementos de comprovada validade. KEOHANE e NYE tanto perceberam essa necessidade, que afirmaram: "Necessitamos tanto da velha sabedoria, quanto das novas perspectivas. Também necessitamos saber como e quando combiná-las"[44] .

O modelo interdependentista não ignora a figura do Estado e as questões relativas à soberania e à hegemonia[45] , mas tão somente lhes atribui uma nova hierarquia no plano das relações internacionais. Sob vários aspectos, a perspectiva sistêmica adotada pelos interdependentistas serve melhor para explicar o modo como está ocorrendo a mundialização e qual a importância dos novos atores internacionais nesse processo. Muitas críticas não só podem, como já foram feitas a este modelo teórico[46] , porém a tentativa de explicar fatos tão complexos e mutantes como os que ocorrem nas relações internacionais, esbarra sempre na convicção de que a realidade é bem mais complexa do que os modelos teóricos que tentam explicá-la, por mais sofisticados que eles sejam.

## Notas

[1] *Cf.* OLIVEIRA, *Relações internacionais*, 2001 e BEDIN *et al.*, *Paradigmas das relações internacionais*, 2000.

[2] OLIVEIRA, *Relações internacionais*, p. 125.

[3] "Depois da Segunda Guerra Mundial, com o crescimento do estudo acadêmico das relações internacionais, o realismo se tornou a abordagem dominante, senão única na área" (HALLIDAY, *Repensando as relações internacionais*, p. 24).

[4] "*Both realism and complex interdependence are simple models or ideal types. The real world lies somewhere between the two*" (NYE, *Understanding international conflicts*, p. 170).

[5] NYE, *Understanding international conflicts*, p. 194.

[6] *Cf.* OLIVEIRA, *Relações internacionais*, p. 80-7; NYE, *Understanding international conflicts*, p. 04.

[7] Apesar da maioria dos autores apontarem N. MAQUIAVEL e T. HOBBES como os precursores do realismo político, não são poucos os que identificam os elementos deste paradigma já na obra de TUCÍDIDES, *A Guerra do Peloponeso*, escrita por volta de 430 a.C..

[8] MORGENTHAU, *Política entre las naciones*, p. 41.

[9] MORGENTHAU, *Política entre las naciones*, p. 36.

[10] NYE, *Understanding international conflicts*, p. 06.

[11] A este respeito, IANNI (*Teorias da globalização*, p. 81) escreve que: "A idéia de sistema mundial reconhece as novas realidades da globalização, mas persiste na tese das relações internacionais, o que reafirma a continuidade, vigência ou preeminência do Estado-nação".

[12] SANTOS, *Por uma outra globalização*, p. 66 e 77.

[13] "*We need to go beyond Realism, not discard it*" (KEOHANE, *After hegemony*, p. 16).

[14] DEUTSCH, *Análise das relações internacionais*, p. 10.

[15] KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 22.

[16] *Cf.* NYE, *Understanding international conflicts*, p. 186.

[17] *Cf.* KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 32.

[18] *Cf.* NYE, *Understanding international conflicts*, p. 06.

[19] NYE, *Understanding international conflicts*, p. 176.

[20] BEDIN *et al.*, *Paradigmas das relações internacionais*, p. 270.

[21] BEDIN *et al.*, *Paradigmas das relações internacionais*, p. 265-6.

[22] WALTZ, *Theory of internacional politics*, p. 103.

[23] *Cf.* KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 43.

[24] Interessante destacar, aqui, a reflexão de HOBSBAWN (*O novo século*, p. 30), no seguinte sentido: "Creio que, exatamente devido à recente fusão entre as políticas interna e externa, a ingerência nos assuntos internos de um país deve seguir regras e critérios claramente definidos. É preciso que haja um debate sobre esse tema: quais são as novas regras do sistema internacional? Precisamos retornar a uma situação na qual nenhuma ação militar possa ser levada adiante sem que exista um consenso amplo e sem que esteja baseada em justificativas fundamentadas. O mundo não será viável se uma nação puder dizer simplesmente: 'Sou poderosa o suficiente para fazer o que quiser, e por isso farei o que bem entender' ".

[25] KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 287.

[26] A Organização Mundial do Comércio – OMC foi criada em 1995 através do Acordo de Marraqueche e consistiu em uma das mais importantes deliberações da Rodada Uruguai, conduzida no período de 1986 a 1994.

[27] Contrários a tal assertiva, KEOHANE e NYE afirmam: "*Aunque Estados Unidos aún cuenta con la economía más poderosa del mundo, las perspectivas de la hegemonía norteamericana – en el sentido de ser capaz de determinar y mantener las normas – son escasas. (...) La opción será esencialmente entre liderazgo no hegemónico y ningún liderazgo en absoluto*" (*Poder e interdependencia*, p. 291).

[28] *Cf.* IANNI, *Teorias da globalização*, p. 88.

[29] BEDIN *et al.*, *Paradigmas das relações internacionais*, p. 281.

[30] *Cf.* NYE, *Understanding international conflicts*, p. 171.

[31] KEOHANE, *After hegemony*, p. 12.

[32] GUIMARÃES, *Quinhentos anos de periferia*, p. 25-6.

[33] Neste mesmo sentido HOBSBAWN, *O novo século*, p. 57: "Enquanto historiador, considero equivocada a idéia de que uma potência única, por maior e mais poderosa que seja, possa assumir o controle da política mundial".

[34] KEOHANE, *After hegemony*, p. 31-2.

[35] GUIMARÃES, *Quinhentos anos de periferia*, p. 27.

[36] *Cf.* HOBSBAWN, *O novo século*, p. 15.

[37] BEDIN *et al.*, *Paradigmas das relações internacionais*, p. 271.

[38] HOBSBAWN, *O novo século*, p. 88: "Os organismos internacionais de que dispomos só existem graças à anuência dos Estados nacionais. Eles não possuem poder próprio, apenas aquele que lhes é concedido pelos principais Estados, isto é, pelos Estados Unidos e por pouquíssimas outras potências".

[39] KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 55.

[40] Para KEOHANE e NYE (*Poder e interdependencia*, p. 54), "*los organismos internacionales son claramente periféricos en la política mundial*".

[41] NYE, *Understanding international conflicts*, p. 161.

[42] "*Para los realistas políticos, la política internacional, al igual que cualquier otra política, consiste en una lucha por el poder, pero, a diferencia de lo que ocurre en la política interna, se trata de una lucha donde predomina la violencia organizada*" (KEOHANE e NYE, Poder e interdependência, p. 39).

[43] KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 17.

[44] KEOHANE e NYE, *Poder e interdependencia*, p. 304.

[45] *Cf.* IANNI, *Teorias da globalização*, p. 87.

[46] *Cf.* HALLIDAY. *Repensando as relações internacionais*, p. 29.

## Bibliografia


BEDIN, Gilmar Antônio *et al.*. *Paradigmas das relações internacionais: realismo, idealismo, dependência e interdependência*. Ijuí: Unijuí, 2000. (Coleção Ciências Sociais).

DEUTSCH, Karl Wolfgan. *Análise das relações internacionais.*. 2 ed. Brasília: UnB, 1982. 343 p. (Coleção Pensamento Político, 1).

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia.* Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999. 166 p. (Coleção relações internacional e integração).

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais.* Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRGS, 1999. 308 p. (. (Coleção relações internacional e integração).

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.* 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores).

HOBSBAWN, Eric. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 196 p.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civlização Brasileira, 1999.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony*: *cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. 291 p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988. 317 p. (Colección Estúdios Internacionales).

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe. Comentários de Napoleão Bonaparte*. Trad. Edson Bini. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1996. 216 p.

MORGENTHAU, Hans J.. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y por la paz*. 6 ed.. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. (Colección Estúdios Internacionales).

NYE, Joseph S.. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*. 2 ed. New York: Longman, 1997. 212 p.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais: estudos de introdução.* Curitiba: Juruá, 2001. 297 p.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.* Rio de Janeiro: Record, 2001. 174 p.

WALTZ, Kenneth N.. *Theory of international politics.* New York: McGraw-Hill, 1976. 251 p.

# A IMPORTÂNCIA DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS NA CRIAÇÃO DAS NORMAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

*Jete Jane Fiorati* *

**Resumo**

Este artigo analisa a construção histórica de um sistema de solução de controvérsias na área de comércio internacional, desde a lex mercatória até o pleno funcionamento do sistema jurisdicional da OMC.

**Abstract**

This paper analyses the dispute settlement sistem historical construction on international comerce, since lex mercatoria to WTO legal structures.

## I - Introdução

A partir do recrudescimento da Revolução Industrial no século passado e de seu espraiamento da Inglaterra para outros países europeus e depois para os Estados Unidos, foi possível notar que, ao lado do surgimento de uma economia capitalista, surgia também uma economia internacionalizada, fundada na troca de bens e mercadorias em escala além fronteiras. Rivalidades entre Estados que resultaram em guerras mundiais, a existência de grandes extensões de terra na Ásia e África transformadas em colônias européias e as crises econômicas impediram a existência de uma normatização na esfera internacional decorrente do entendimento dos Estados. Havia sim, práticas costumeiras (“Lex Mercatoria”) que norteavam o relacionamento econômico dos comerciantes, decorrentes do próprio exercício da atividade comercial internacional. Tornando-se as relações econômicas internacionais objeto de disputas e normatização entre Estados e Empresas, disputas estas resolvidas por regras e tribunais internos, regras de Direito Comunitário, ou regras oriundas da *Lex Mercatória*, surgiu a necessidade de uma Codificação Internacional abrangente que disciplinasse as relações econômicas em seus aspectos científicas, políticos e tecnológicas sobre o mar, bem como o papel que caberia aos Estados nestas relações.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, foi celebrado o Acordo de Bretton Woods, cujo objetivo era celebrar entendimentos cooperativos para a reconstrução da economia mundial. Segundo estes entendimentos seriam criadas três instituições internacionais: o FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e a OIC – Organização Internacional do Comércio[1] .

* Professoa Livre Docente de Direito Internacional da Uiversidade Estadual Paulista – UNESP.

O Fundo Monetário Internacional funciona como uma espécie de antídoto para crises econômicas como a de 1929, porque procura manter a estabilidade das taxas de câmbio, auxiliando países com problemas na balança de pagamentos com fundos especiais, impedindo que os estados utilizem regras protecionistas e restrições ao comércio visando reequilibrar a balança de pagamentos. O Banco Mundial foi criado para financiar a reconstrução dos Estados participantes da Guerra. Hodiernamente o Banco Mundial também possui créditos para financiamento de infra-estrutura, programas educacionais, de geração de emprego e renda e programas ambientais em países do chamado terceiro mundo[2].

A OIC – Organização Internacional do Comércio- possuiria a função de coordenar e realizar a supervisão das negociações para a criação de um regramento para o comércio global fundamentado nos princípios do liberalismo e do multilateralismo. A delimitação dos objetivos e funções da OIC foi realizada na Carta de Havana, que nunca recebeu ratificação de qualquer dos Estados membros que a assinaram.

Sem acordo sobre o comércio internacional surgiu a Primeira Negociação Comercial Multilateral realizada entre 23 Estados em 1947, que albergava apenas a questão relativa à negociação das tarifas tributárias e regras sobre comércio internacional visando a liberalização do comércio mundial. Surgiram os Acordos Gerais de Tarifas e Comércio (GATT), ligados à Política Comercial, que passaram a ser ampliados e aos quais novos Acordos foram agregados com as sucessivas Rodadas de Negociação. Com o correr dos anos, o GATT[3] tornou-se na prática, mas não juridicamente, um órgão internacional, cujo secretariado com sede em Genebra, passou a constituir o fundamento institucional para as Rodadas e exercer funções como coordenador e supervisor até a data da criação da OMC.

Foram Rodadas de Negociação sendo que nas primeiras, a de Genebra de 1947, a de Annecy-França de 1949, a de Torquay – Reino Unido em 1951, a de Genebra em 1955, a Rodada Dillon – Reino Unido de 1960-1e a Rodada Kennedy, de 1963 discutia-se apenas a eliminação de barreiras aduaneiras, através de negociações de reciprocidade nas concessões tarifárias. cada uma com o máximo de sessenta e cinco participantes. A partir da Rodada Tóquio, entre 1973-79, novos temas foram discutidos entre os quais a reforma do sistema jurídico, a inclusão de temas não ligados à barreiras tarifárias no GATT que agora tinha como participantes noventa e nove membros. Foram nove Acordos: Barreiras Técnicas, Subsídios, Anti-dumping, Valoração Aduaneira, Licenças de Importação, Compras Governamentais, Comércio de Aeronaves, Acordo sobre Carne Bovina e Acordo sobre Produtos Lácteos.

É da Rodada Tóquio também o surgimento de um sistema de arbitragem sobre as regras de liberalização comercial negociadas entre os Estados-Partes. As decisões deviam ser adotadas por consenso, o que levava os perdedores a impedir a adoção de uma decisão não consensual. Com a OMC isto foi modificado havendo impedimento para o bloqueio de decisões por algum Estado participante.

Apesar de sua amplitude o GATT sempre teve como idéia básica a liberalização do comércio, idéia esta que sempre encontrou guarida maior entre os Estados capitalistas desenvolvidos tendo seu contraponto na UNCTAD que congregava muitos Estados subdesenvolvidos e tinha como idéia fundamental a redistribuição de riquezas entre o Norte rico e o Sul pobre. Estados socialistas congregavam-se no COMECON.internacional.

A partir da década de oitenta, mais precisamente em 1986, iniciou-se a Negociação Multilateral Comercial do Uruguai, a Rodada Uruguai, que iniciou-se em Punta Del Leste e terminou em 1994 em Marrakesh, no Marrocos, envolvendo cento e vinte e três países e disciplinou quase todo o comércio de bens, incluindo setores quase sempre excluídos como agricultura e têxteis, regras sobre serviços, investimentos e de propriedade intelectual, novidades em termos de Negociações Comerciais, visando também a integração comercial internacional entre o chamado Terceiro Mundo e os países ricos que tradicionalmente já participavam do comércio internacional. Por outro lado, a queda do "Socialismo real" simbolizada pela queda do Muro de Berlin terminou com a Era dos Conflitos Definidos ( Norte/Sul, Leste /Oeste) e trouxe a época da multiplicidade de conflitos, valores e conceitos, especialmente acerca da concepção do comércio internacional. Neste sentido é singular a existência da OMC que representa a primeira organização internacional do Pós-Guerra Fria e que congrega os pontos de vista de todas as correntes.

Assim, a conclusão da Rodada Uruguai do GATT e a constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) representam um marco importante na regulação do comércio mundial. Neste sentido, Prates (1998, p.94) afirma que a "Organização Mundial do Comércio corporifica uma proposta ambiciosa de imposição de uma ordem aperfeiçoada do comércio internacional e constitui o principal instrumento atual para acabar com as guerras comerciais"[4] .

Organização de fato, a OMC, segundo Sacerdoti (1998, p.52) "preenche um vazio no setor das relações comerciais e remedia um limite fundamental do anterior sistema GATT, uma vez que dispõe de poder apropriado de supervisão, interpretação, solução de controvérsias, atuação e sanção"[5] . Cabe ainda ressaltar que a Ata Final da Rodada Uruguai, assinada na Reunião Ministerial das Partes Contratantes do GATT, em 12 de abril de 1994, na cidade de Marrakesh trouxe inovações como o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo sobre Propriedade Intelectual (TRIPS).

A Rodada Uruguai terminou em 1993 foi assinado em 15 de abril de 1994 a Ata Final da Rodada Uruguai em Marrakesh, que dentre outras concretizações prescreveu a criação da OMC. Ela entrou em vigor em janeiro de 1995 e, à diferença dos GATTs anteriores, tem personalidade jurídica internacional própria e poderes organizacionais no comércio internacional. Seus objetivos principais são a melhoria do padrão de vida da população global através do comércio internacional, expansão da produção de bens e serviços e produção

de mais empregos e de um crescente volume de receitas reais e demandas efetivas. Suas decisões são tomadas por consenso não existindo direito de veto, nem voto ponderado. Na OMC as decisões costumam ser fruto de longas negociações que agregam países dos mais diversos.

A Rodada Uruguai trouxe além dos acordos tradicionais de comércio de bens, inclusive agricultura, têxteis e subsídios, que pela primeira vez foram objeto de negociações internacionais, também regras sobre o comércio de serviços, como o de transportes aéreo e marítimo, serviços financeiros e de telecomunicações, bem como Acordo sobre Proteção dos Direitos de Propriedade Intelectual ( TRIPS), fator essencial no comércio de serviços.

É digno de menção o fato de que nestes últimos cem anos foram presenciadas impressionantes modificações no que tange ao comércio internacional suas funções, seu objeto e sua magnitude. Se antes o comércio internacional era tido como um meio para diminuir preconceitos e promover a cooperação entre os Estados, como dizia Montesquieu ou um meio para se evitar as guerras como dizia Kant no seu "Projeto de Paz Perpétua[6] , hodiernamente entende-se que a inserção da economia nacional, (o Estado e os agentes econômicos privados) no comércio internacional é uma das mais rápidas formas de se gerar crescimento econômico e aumentar a riqueza dos Estados, uma vez que o incremento do comércio internacional gera produção, emprego, renda e principalmente a melhoria do nível educacional,e consequente melhoria na qualidade de vida.

O século XX testemunhou grande avanço no crescimento tecnológico, econômico, científico e populacional, bem como o crescimento do número de Estados, *pari passu* a um grande aumento das desigualdades de toda a sorte entre Estados, grupos de Estados e pessoas e grupos de pessoas. A velocidade em que se processa o aumento do relacionamento entre Estados, pessoas e empresas dos diversos países, bem como o incremento do crescimento populacional que demanda a necessidade de mais recursos alimentares e de novos espaços, exigem uma nova postura dos Estados e Organizações Internacionais para que se possa ter uma normatização mínima nesta sociedade internacional em transformação. Destarte assumiram importância fundamental na Agenda Internacional a disciplina dos direitos fundamentais da pessoa humana, a jurisdicização das organizações econômicas de integração regional e global, a normatização dos espaços comuns da humanidade, dentre eles mares e oceanos, o direito internacional do meio ambiente e mais recentemente as preocupações em torno da segurança internacional decorrentes de agressões perpetradas por organizações terroristas.

O processo de evolução tecnológica e suas consequências econômicas modificaram o tratamento jurídico dispensado ao comércio internacional. A tecnologia possibilitou a produção de bens e serviços em escalas antes inimagináveis, as telecomunicações ao permitirem negociações em tempo real tornaram possíveis o agigantamento do comércio

internacional e conjuntamente com o incremento da pesquisa científica o comércio de serviços, processos tecnológicos, marcas e patentes foi transformado no que mais cresce hodiernamente[7].

Foro permanente de discussões sobre as questões relacionadas ao comércio internacional, a OMC representa uma importante evolução no sistema de rodadas do GATT, exteriorizada na roupagem de uma organização internacional. São órgãos da OMC, a Conferência Ministerial, o Conselho Geral, os Conselhos de cada um dos três grandes ramos - Bens, Serviços e Propriedade Intelectual, um Comitê de Comércio e Desenvolvimento, um Comitê de Restrições por Motivo de Balanço de Pagamentos e um Comitê de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos.A OMC incorporou a primeira regulamentação para o comércio de serviços (GATS), para investimentos diretos ligados ao comércio (TRIMS) e para a defesa dos direitos de propriedade intelectual (TRIPS).

## II – Negociações e Comércio Internacional: as questões em jogo

O comércio internacional foi um dos fatores de maior peso no crescimento da economia durante a última década do século XX A estatística do Organização Mundial do Comercio registrou um crescimento médio de 5.7% em valor e 6.2% em volume nos fluxos anuais de comércio, enquanto que a taxa média de crescimento do produto industrial foi de 2%. O comércio mundial de bens cresceu 3,0% em média em volume durante a década e o comércio de serviços, cujos dados estatísticos são recentes atingiu em 1999 o valor de US$1,5 trilhão com prognóstico de crescimento favorável.[8]

Fatores de origem tecnológica como o incremento do desenvolvimento tecnológico, tiveram profundas repercussões econômicas. Para Weiss, “até por volta dos anos 80, a interdependência da economia mundial estava principalmente baseada na expansão do comércio e na luta contra as práticas protecionistas. Desde então, os crescentes fluxos de investimento e tecnologia e o desenvolvimento da mobilidade do trabalho, capital, bens e serviços no mundo, o valor da propriedade intelectual e a internacionalização dos mercados financeiros, todos estes combinados, criaram, pela primeira vez na história, uma verdadeira economia global. Como resultado, a interdependência baseada na liberalização do comércio foi rebatizada de “globalização”. “Globalização” no sentido de um acesso mais seguro a mercados, é considerada como a chave do dinamismo e crescimento econômico, competitividade e prosperidade(...)”[9].

Muitos fatores influenciaram e ainda influenciam a disciplina jurídica do comércio internacional. Alguns fatores de origem política como a queda do “socialismo real” que terminou com a guerra fria e seu sistema bipolar de relações internacionais substituindo por um sistema multipolar. Outros de origem político-econômica como o surgimento das Organizações Internacionais Regionais de Integração Econômica e o aumento notável da prática de acordos regionais de comércio.

Agigantou-se o papel e as práticas das grandes empresas multinacionais e transnacionais no comércio internacional, com sérias repercussões sobre a economia e a política interna dos Estados, o que fez com que se tornassem indefinidas as fronteiras entre a política econômica interna e as externa dos Estados.

Se se observar o sistema de relações internacionais bilaterais, vigente até o final da década de oitenta do século XX verifica-se que ele caracterizou-se por duas correntes heterogêneas com valores diversos sobre a organização da vida em sociedade, que marcaram a diversidade nos regramentos internacionais inclusive sobre matéria econômica, originando organizações internacionais diversas. A primeira destas concepções bipolares foi expressa pelo chamado "conflito leste-oeste".

A diversidade de ambos dizia respeito aos sujeitos da vida econômica, aos valores por ele expressos e a forma de solução de conflitos. No leste - mundo socialista - entendia-se que o Estado era o principal sujeito da vida econômica e portanto o valor fundamental era o do comércio administrado pelo Estado, através de um planejamento econômico que estabelecia metas quantitativas a serem atingidas no comércio regional, visando a não concorrência entre si dos parceiros na organização, expresso nas regras do COMECON[10]. No oeste - mundo capitalista – pessoas físicas e jurídicas é que fazem girar as engrenagens da economia, sendo portanto a livre iniciativa o valor fundamental, necessitando-se da criação de um conjunto de regras entre parceiros na empreitada com o objetivo de proteger a livre concorrência, essencial para a expansão do mercado por meio do livre comércio. Este sistema jurídico-econômico foi o do GATT[11].

A segunda concepção bipolar dizia respeito à questão da noção de "direito ao desenvolvimento" e opôs Estados naquilo que ficou conhecido como "conflito norte-sul". Enquanto o GATT, cujos membros se compunham na maior parte de países do mundo capitalista do norte propugnava pelo livre comércio e livre iniciativa, os Estados do Sul, em sua maioria Estados em Desenvolvimento e Subdesenvolvidos propugnavam pela harmonização das ações do Estado e do mercado para administrar a economia e promover o desenvolvimento, na órbita interna, levando para o âmbito internacional o tema da redistribuição de riqueza em função de critérios de justiça e de equidade[12]. Estes Estados organizaram-se (e organizam-se) em torno da UNCTAD e sua grande participação internacional se deu à época da elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982.

Hodiernamente um novo sistema, ainda bastante indefinido, surge no cenário internacional. Onze anos após a queda do Muro de Berlin os Estados Unidos tornaram-se a potência militar global, seja por sua liderança na ONU, principalmente quando da constituição das forças de paz, seja por sua liderança na OTAN, seja pela força de seu arsenal militar. Os valores dominantes em matéria econômica também encontram-se arraigados na prática político-econômica do mundo anglo-saxônico: desregulamentação, privatização, livre

iniciativa dos particulares, eficiência e competitividade como valores a nortear os agentes do mercado.

Em matéria comercial e financeira, no entanto, não há uma hegemonia norte-americana, surgindo outros Estados e Organizações para disputar a liderança global: União Européia, Japão e num futuro próximo também a China. Sem um líder inconteste como os EUA são no campo militar, surge uma variada gama de conflitos em matéria econômica, seja entre os Estados-líderes, seja entre estes e os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

A diversidade e complexidade dos Estados e seus conflitos trouxe a necessidade de uma codificação e de novos instrumentos jurídicos oriundos do consenso entre os diversos Estados, para que utilizando-se do chamado "desenvolvimento progressivo do Direito Internacional"[13], os Estados, fundados na noção de cooperação internacional[14], criassem novo regramento para a ordem internacional, principalmente em matéria econômico-financeira e comercial internacional. Assim apresenta-se a OMC como organização internacional multilateral e com pretensões à universalidade, cujo Tratado Constitutivo, resultado de um processo legislativo internacional, possui como seu conteúdo normas originadas do consenso que refletem a necessidade de administrar a interdependência de Estados e Organizações Internacionais num sistema internacional a cada dia mais complexo[15].

O multilateralismo nas relações econômicas internacionais sempre foi defendido pelos Acordos GATT, com seu princípio fundamental de liberalização do comércio. Desde que surgiu, na década de cinqüenta, por intermédio do Tratado de Roma, o Mercado Comum Europeu que consolidou-se com sucesso numa Organização Internacional de Integração Econômica Regional, hoje conhecida como União Européia, terminando por inspirar a formação de outras Organizações Regionais, fenômeno este que ficou conhecido como regionalismo. Dois processos distintos relacionados a interdependência econômica dos Estados desenvolvem-se desde os anos cinqüenta de forma paralela e nem sempre harmoniosa[16].

Grandes empresas transnacionais e multinacionais vêm ganhando importância como agentes do comércio internacional, causando impacto na política interna dos estados onde atuam e onde estão sediadas. Em 1998 a UNCTAD estimou que existiam 53.000 transnacionais com 450.000 afiliadas em todo o mundo. As Empresas transnacionais foram responsáveis por um total de vendas de US$ 9.500 trilhões, incluindo bens e serviços[17]. Logicamente que número tão grandioso mostra não só o impacto destas empresas no comércio global, mas as conseqüências de suas atividades para a política de exportações e importações, bem como os impactos das decisões ligadas ao comércio internacional intra-indústria, que se liga as importações e exportações dentro dos mesmos setores da indústria ou serviços, o que leva alguns Estados a serem especialistas em exportações de determinado tipo de produto.

No seu labor, a UNCTAD realizou estimativas de que dois terços do comércio mundial foi realizado entre as empresas transnacionais, sendo trinta e cinco por cento entre as afiliadas

e mais de trinta por cento entre outras empresas transnacionais[18] . Assim as regras da OMC não poderão jamais deixar de levar em consideração os agentes mais importantes do comércio global, que muitas vezes agem além do controle dos Estados, cujos negociadores formulam as regras da OMC.

Tais considerações levam à reflexão de que na verdade está ocorrendo o fim da separação entre as políticas internas e externas de comércio internacional. A globalização pode ser caracterizada como um processo onde capitais e tecnologia privados, cujos titulares são grandes corporações empresariais transnacionais, circulam em todo o globo, independentemente das fronteiras nacionais. Seu objetivo é a produção de um maior número de produtos a menor preço e com maior qualidade que possam disputar com outros concorrentes no mercado mundial, bem assim a obtenção de maiores lucros em investimentos realizados nos mercados financeiros. Esse processo é incrementado pela evolução da tecnologia nos meios de transportes, que permitem que cada etapa de produção de um bem seja efetuada em um país diferente, e das comunicações, que eliminam as distâncias na realização das decisões empresariais.

Neste cenário torna-se difícil fazer menção a capitais ou tecnologia nacionais, devendo ser enfatizada a interdependência econômica, propiciada pela redução das distâncias propiciadas pela evolução tecnológica.A interdependência econômica trazida pela tecnologia e pelas práticas comerciais do capitalismo em conjunto com acordos regionais e preferenciais em matéria de comércio internacional afetaram a maneira de realizar negócios, que antes possuíam caráter nacional e hoje tornaram-se mundiais. Este fenômeno ocasionou uma modificação nos padrões da produção agrícola, industrial e comercial, exigindo do Estado a definição de políticas que desenvolvam as chamadas “vantagens competitivas para a indústria nacional” do jargão dos economistas. Há uma interdependência dos efeitos de decisões tomadas em âmbito nacional sobre as atividades internacionais e de decisões tomadas no âmbito internacional sobre as atividades nacionais. Não há mais como se formular políticas nacionais sem levar em conta o comércio internacional.

Segundo Vera Thorstensen “ o cenário atual apresenta uma densa rede de comércio e investimentos, que evoluiu de forma a determinar os contornos de operações de comércio global. Tal fato exige que o comércio de bens e de serviços e o investimento passem a ser coordenados em níveis multilaterais e que as regras de conduta dos parceiros comerciais passem a ser controladas e arbitradas também em nível internacional. Daí a importância da criação e do papel da OMC – Organização Mundial do Comércio, como coordenadora e supervisora das regras do comércio internacional” [19] .

Assim é possível concluir quão complexa é a disciplina jurídica do comércio internacional, devido aos múltiplos fatores e agentes que fazem parte da sua dinâmica, bem como suas vertentes.Com muita objetividade e precisão Celso Lafer, no prefácio que realizou

à obra de Vera Thorstensen descreve as vertentes fundamentais do comércio internacional: "(i) a dos empresários e a dos operadores de sua dinâmica concreta; (ii) a dos agentes governamentais incumbidos de administrar, no plano interno, o regime-geral da importação e exportação de um país, que hoje em dia caracteriza-se pela crescente interação entre as normas internas e externas do direito econômico; (iii) a dos negociadores internacionais que, sobretudo no plano externo, estão voltados seja para temas e problemas do acesso a mercados – que persistem apesar da intensificação do processo de liberalização comercial – seja para a criação de regras multilaterais, regionais ou bilaterais, que se tornam cada vez mais necessárias para ensejar a segurança das expectativas dos mercados numa economia globalizada; ( iv) a dos acadêmicos das distintas disciplinas, como, por exemplo a dos economistas especializados na teoria do comércio internacional, a dos juristas dedicados ao direito do comércio internacional, a dos juristas dedicados ao direito do comércio internacional e a dos estudiosos das relações internacionais que identificam, na lógica do funcionamento da economia internacional, um dos fatores estruturadores da ordem mundial"[20]. É portanto um campo multidisciplinar e que tem suscitado múltiplos entendimentos.

Alguns autores, notadamente franceses, chegam mesmo a afirmar que o GATT e posteriormente a OMC teriam mesmo criado um novo ramo do Direito, a saber, o Direito Econômico Internacional. Tradicionalmente o Direito Econômico, considerado um ramo do Direito Público, disciplina a chamada "intervenção do Estado em matéria econômica", seja ela regulatória ou diretamente realizada na esfera produtiva. No cenário internacional contrariamente ao liberalismo econômico presenciado no século XIX, o mundo viveu uma fase de mudança com o surgimento do intervencionismo após a 2. Guerra Mundial, ou seja, epoca em que os Estados atuavam diretamente no cenário econômico e criavam regras protecionistas que prejudicavam o comércio internacional.

Assim para evitar muitas disputas foi necessário criar uma ordem jurídico-econômica internacional que criasse um equilíbrio entre o liberalismo econômico das empresas e o intervencionismo estatal na esfera produtiva para evitar consequências danosas ao comercio global. Surgiram as organizacões internacionais econômicas que visavam a criar regras, opondo o relacões microeconômicas efetuadas pelas empresas através de contratos internacionais às relações macroeconômicas, regras por Tratados Multinacionais de Comercio, regradas por estados, dentro da lógica da interdependência dos estados[21]. Assim o Direito do Comércio Internacional oriundo da Lex Mercatoria e de regras internas, bem como de alguns tratados disciplinaria os negócios privados internacionais, enquanto que as regras oriundas de organizacões internacionais multilaterais de comercio, compostas e criadas por Estados, comporia o Direito Econômico.

Esta distinção resulta hodiernamente não aceita por toda a doutrina, haja vista que, embora atores econômicos privados, empresas multinacionais e transnacionais participam,

seja discutindo em foros multilaterais seja através da formação de lobbys parlamentares, da criação de regras sobre o comercio global

## III - O Processo de Criação da Disciplina Jurídica do Comércio Internacional

Uma disciplina jurídica abrangente harmônica para o Comércio Internacional somente começou a ser idealizada no Pós-Guerra e sua concretização somente se iniciou na década de noventa do século XX. Viram-se premidos os negociadores das regras da OMC pela lógica da globalização, como já examinado, e pela necessidade de um conjunto harmônico de regras que pudessem nortear as condutas dos agentes internacionais no comércio global. Neste sentido uma escala de valores passou a integrar as negociações, objetivando uma Codificação das regras sobre comércio já existentes, bem como a criação de novas regras sobre temas preementes não contemplados pelo GATT como serviços, agricultura, propriedade intelectual

Conseqüentemente, foram abandonadas tanto a fonte normativa tradicional costumeira da Lex Mercatoria, como a concepção do direito internacional público clássico de que no comércio internacional os acordos bilaterais ou mesmo os acordos do GATT possuíam uma natureza de relação jurídica entre as Partes-contratantes, obrigando apenas a estas Partes-Contratantes e não afetando terceiros. Apenas um Tratado Constitutivo que criasse uma Organização Internacional com personalidade jurídica própria poderia criar regras consensuais novas, válidas e eficazes que se integrariam num conjunto harmonioso de regras sobre comércio internacional.

No processo de codificação, que representa a sistematização jurídica por meio de regras escritas de práticas previamente existentes, o reconhecimento de uma prática internacional como um costume surge, num mundo dividido e relativamente amorfo através de uma opinio obligationis conventionalis e não de uma *opinio juris generalis*[22] , ou seja é preciso que a transformação da prática em costume seja consentida pela grande maioria dos Estados na sociedade internacional e não mais genericamente percebida pelos mesmos. A realização desta transformação é possível apenas por meio de tratado ou convenção internacional. Enfim é necessário o consenso dos Estados sobre um mínimo de normas até mesmo pela necessidade de se administrar todas as diferenças existentes no cenário internacional. As normas da OMC não existiriam se não houvesse um dever de negociar - *pactum in negotiando"*-, bem como um dever de contratar - "*pactum in contraendo"*- para os Estados em relação ao comércio internacional, possibilitando uma regulamentação de uma integração pacífica pelo comércio feita pelos Estados e criando entre eles um dever de cooperar.

Neste sentido mister citar o preâmbulo do "Acordo de Marraqueche que estabeleceu a OMC" que demonstram este dever acerca da regulamentação do comércio internacional:

> *"Os Ministros representantes das partes- Contratantes resolveram desenvolver um sistema comercial multilateral integrado, mis viável e durável compreendendo o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, os resultados de esforços de liberalização comercial anteriores e todos os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais".*

A OMC ultrapassou claramente o sistema GATT porque representa não mais um sistema *a la carte* de origem contratual, sem vinculação jurídica entre temas a serem disciplinados mas sim atinge um nível institucional conforme se verifica no Artigo II, parágrafo 1. do Acordo de Marraqueche[23] .

> *" A OMC fornecerá um marco comum institucional para a conduta de relações comerciais entre seus membros em matéria relacionadas aos acordos e instrumentos jurídicos incluídos nos Anexos deste Acordo".*

Foram criadas normas para organizar o comércio internacional, visando fazer convergir a vontade dos Estados para a promoção de interesses comuns tornando o comércio internacional *bem público internacional*. Para usar a comparação de Jackson, as normas da OMC são destinadas a conectar economias nacionais distintas num mercado globalizado como o mecanismo de *interface* dos programas para computadores é utilizado para fazer conectar computadores que trabalham com *softwares* diversos[24]

As normas da OMC foram criadas portanto como uma codificação jurídica sobre o comércio internacional, repercutindo inclusive sobre o direito internacional econômico. Para tanto surgiu o primeiro princípio que norteou a criação das regras, bem como a delimitação das competências[25] da OMC, o chamado *single undertaking* ou empreendimento único, necessário para a criação de uma codificação internacional sobre o comércio global. Para que isto ocorra é necessário que os Estados mirem o objetivo fundamental a ser atingido, qual seja a regulamentação do comércio internacional, e se disponham a participar do processo de criação, implementação de regras e solução de conflitos, bem como aceitem seu resultado e observem as suas normas utilizando-sedo consenso, da busca de acordos através da barganha e argumentação[26] .

No jargão diplomático chama-se de normas de *fair play* aquelas normas que regem o jogo das negociações internacionais e podem ser resumidas na seguinte regra: *nada estará decidido enquanto tudo não estiver definido e decidido*. A regra de *fair play* exige um permanente dever de negociar e renegociar a criação de regras sobre o comércio internacional, constituindo um corpo objetivo e integrado de regras que permitam sua ulterior aplicação[27] .

As normas de *fair play* funcionam como normas de reconhecimento[28] para a criação do sistema de regulamentação, criando uma obrigação de comportamento, um dever de negociar de boa-fé, voltada para a efetividade dos resultados.

Segundo Hart as normas primárias são aquelas que prescrevem, proíbem, estimulam ou não comportamentos. Normas secundárias ou de reconhecimento são aquelas que disciplinam a criação, aplicação e interpretação de outras normas. O Acordo de Marraqueche prevê todo um procedimento necessário para a criação, regulamentação, interpretação e aplicação das normas sobre comércio internacional, atribuindo poderes, funções e competências ao Conselho, ao Órgão de Solução de Controvérsias e aos próprios estados-membros no que se refere à jurisdicização das normas do Comércio Internacional, que no início do GATT possuía apenas dimensão diplomática. Conclui-se, pois, que a regra de *fair play* é uma regra de reconhecimento.

Assim, segundo Lafer, inspirado em Bilder[29] , é necessária a construção de uma confiança mútua, que motive os Estados a participar do processo de codificação, que a doutrina americana denomina *confidence building measures.*

Construir a confiança pressupõe seguir um axioma fundamental que é o princípio da transparência. Este princípio tem dois corolários distintos: o primeiro que se liga à obrigação para os Estados Membros de publicar todos os regulamentos, leis, decisões judiciais, decisões administrativas tornadas efetivas para que todos os Estados e agentes econômicos privados que exerçam o comércio exterior possam deles se interem. Tal princípio se encontra encartado no art. X do Acordo de Marraqueche e já era disciplinado no mesmo artigo do GATT 1947.

O segundo corolário diz respeito à obrigação geral de notificar os Estados Membros e parceiros na Organização Mundial do Comércio presente Anexo 3. acerca de quaisquer medidas que afetem o comércio multilateral. Isto evita que medidas unilaterais secretas sejam tomadas por algum Estado-Membro e tais medidas somente venham a ser de conhecimento de outros Estados por intermédio de seus efeitos deletérios e às vezes praticamente impossíveis de serem sanados destruindo o pressuposto fundamental da confiança. Ou seja, a obrigação de notificar pressupõe que os Estados-Membros interagem uns com os outros de forma organizada onde haja cooperação baseada na reciprocidade de interesses e de comportamentos. Neste caso o fundamento cooperativo impõe-se à soberania exclusiva e unilateral, exercida nos idos do Absolutismo, na prática de atos que repercutam no comércio multilateral, dentro da lógica da interdependência das relações internacionais, seja entre Estados, seja entre pessoas, seja entre agentes econômicos[30] .

Construir a confiança pressupõe também um mecanismo para solucionar controvérsias entre os participantes da Organização já que os Estados estão impedidos de praticar atos unilaterais aplicando represálias ou retaliações comerciais uns contra os outros. Enfim,

apesar da criação de normas pelo sistema do *single undertaking*, sempre existirá dúvidas em relação ao alcance, aplicação e significado das normas. Por outro lado os Estados podem qualificar diversamente certos fatos, seja em virtude de seguirem sistemas jurídicos internos distintos, seja em seu próprio interesse visando legitimar condutas nem sempre legítimas.

No art. 23 do Tratado estão presentes as regras para a criação de normas e procedimentos para a solução de controvérsias bem como de um Órgão de Solução de Controvérsias no âmbito da Organização para fazê-lo. Neste sentido o Órgão de Solução de Controvérsias representou um ***plus*** ao sistema GATT, visando garantir a segurança de expectativas e a previsibilidade do sistema multilateral de comércio, implicando numa obrigação de resultado para o Estados. Ou seja: o sistema foi criado para garantir que os Estados assegurem reciprocamente o cumprimento das obrigações pactuadas[31] .

Da leitura dos arts.7 e 17 do Entendimento sobre Soluções de Controvérsias conclui-se que os Estados têm a si garantidos o "direito à uma jurisdição automática" para assegurar que outros Estados cumpram as obrigações pactuadas. São estes direitos: o direito à instalação de um painel; o direito à um relatório exarado por um grupo de peritos; o direito de recorrer do relatório do grupo de peritos para o Órgão de Apelação e o conseqüente direito de receber deste Órgão um relatório. Para implementação das recomendações e decisões contidas neste Relatório, há o direito à monitoração coletiva por parte de outros membros da Organização, bem como o direito de pedir com base em normas uma compensação ou suspensão de concessões em caso da não implementação do Relatório. Celso Lafer define o Entendimento sobre Soluções de Controvérsias como contendo obrigações de resultado, contrariamente às obrigações de comportamento existentes no sistemas anterior ao da Rodada Uruguai. O Entendimento representaria assim um "adensamento de juridicidade"[32] em relação ao GATT 1947.

Construir a confiança significa ainda criar um sistema de decisões no seio da Organização que enfatize o consenso e crie maneiras de administrar o dissenso. O mundo possui mais de cento e oitenta Estados Soberanos, alguns poucos desenvolvidos e muitos subdesenvolvidos, com muitos interesses divergentes. Acrescentar-se-á ainda os diversos interesses dos agentes econômicos transnacionais, bem como o surgimento de Organizações não Governamentais que também possuem interesses divergentes, relativamente a temas também divergentes. Constituindo-se as normas sobre comércio internacional um "empreendimento único", enfim uma Codificação Internacional que se abre para o regramento de novas relações comerciais, é necessário um sistema de decisões sobre novas regras.

A OMC possui um sistema jurídico formal para a prática do consenso[33] e este procedimento é previsto no Acordo de Marraqueche art. IX. A regra normal é a aceitação formal por todos os membros. A menos onde houver disposição diversa, se não houver possibilidade de consenso a matéria será submetida à votação, onde cada membro terá direito a um voto e nenhum um membro o direito de veto[34] . Emendas que não alterem os direitos e

obrigações das partes podem ser aprovadas por dois terços dos membros, embora somente obriguem aqueles que nelas votaram.

Para a criação de regras que interpretem dispositivos já consagrados no Acordo são necessários três quartos dos membros para obrigar todos os membros. Entende-se que três quartos dos membros constituem uma maioria esmagadora, necessária para tornar uma norma *Jus cogens* em direito internacional, pois somente elas podem obrigar Estados a cumprirem regras contra as quais votaram.

O mesmo percentual de setenta e cinco por cento dos Estados membros é necessário para a dispensa de obrigações pactuadas, o *waiver*. Algumas delas constantes do GATT 1947 já foram especificadas e são partes integrantes do Acordo de Marraqueche, no artigo XXV. Podem ser citados como casos de *waiver* as importações dos Estados Unidos da América nos termos da Iniciativa da Bacia do Caribe, bem como os acordos do Reino Unido com os países da *Commonwealth* para acesso preferencial aos mercados.

Os temas do comércio internacional, objeto de regulamentação pela OMC, são múltiplos, vários são os Estados, com interesses divergentes de regulamentação. Sendo mais de cento e trinta os Estados-Membros da OMC, as negociações para a criação de regras tendem a agrupar Estados em função de interesses comuns. Os agrupamentos em torno da provável regulamentação de um tema começam com alguns poucos Estados e aumentam a partir de instrumentos tradicionais de negociação como a barganha e a argumentação até atingir a esmagadora maioria de seus membros.

Como estes agrupamentos se fazem em função de interesses comuns, e os interesses são múltiplos, eles não são agrupamentos estanques, sendo que cada Estado participa de vários grupos de interesses, com parceiros diferentes, em função dos temas da regulamentação. Um Estado poderá participar de grupos diferentes,constituído por parceiros diferentes, conforme o tema a ser regulamentado. Isto ocorre porque não há um único Estado em condições de impor-se aos outros, bem como grande desigualdade entre os participantes e entre os temas a serem negociados. Celso Lafer, um dos primeiros autores a escrever sobre a OMC no Brasil, denomina tais grupos de "grupos ( ou coligações) de geometria variável[35] ".

O grupo mais forte hodiernamente é o chamado QUAD que é composto pelos Estados Unidos da América, União Européia, Canadá e Japão. O Brasil[36] é membro de um atuante grupo, em conjunto com a Austrália, o Canadá, a Argentina e o Uruguai, para formação de regras sobre a Agricultura, conhecido como Grupo de Cairns. Nenhuma regra sobre o comércio agrícola é discutida sem o aval deste Grupo que se compõe de doze Estados, congregando países ricos e em desenvolvimento, dentro do espírito de defesa de interesses conjugados sem deixar de lado o interesse da regulamentação multilateral.[37] Na criação de normas sobre o comércio de têxteis, que foi uma inovação da Rodada Uruguai, foram decisivos os países do chamado "Grupo Asiático", Índia, Hong Kong e Paquistão.

A conformação e a diversidade dos grupos visa a busca de um consenso em torno de novos e velhos temas do comércio multilateral, buscando articular a heterogeneidade de interesses, através da participação e transparência possibilitando a criação de regras sobre comércio global, dentro do princípio de um direito internacional da cooperação. Neste sentido não existem as técnicas de obstrução de discussão de temas, como ocorre na ONU e nem o voto ponderado como ocorre no sistema de Bretton Woods, já que ambas representam um retrocesso ao direito internacional da cooperação que exige a criação de normas contra as quais não se permite nenhuma derrogação [38].

## IV - Princípios que Regem a Disciplina Jurídica do Comércio Internacional

O processo de criação de normas no âmbito da OMC tem como pressuposto a construção da confiança, fundamento o consenso, objetivo o empreendimento único buscando a codificação de normas sobre comércio internacional bem como criação de novas normas que sejam adequadas às novas relações comerciais internacionais. Quais seriam os princípios que uniriam as diversas regras, dando ao conjunto normativo significado, denotando-o como empreendimento único?

O primeiro princípio já foi mencionado[39]. Trata-se do princípio da transparência que possui dois corolários: o da publicidade e o dever geral de notificar sobre os atos, evitando a tomada de atos unilaterais.

O segundo princípio é o “Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida”, conhecido pela sigla NMF. Este é um princípio que evoluiu a partir da antiga “cláusula de nação mais favorecida”, existente desde os primórdios do Sistema GATT. A regra proíbe a discriminação entre os Estados que são participantes do Acordo Geral. Este é o princípio mais importante do comércio multilateral porque toda vantagem, privilégio ou imunidade que afete direitos aduaneiros impostos, ou quaisquer outras taxas que são concedidos a uma parte contratante, devem ser estendidos imediatamente a incondicionalmente a qualquer outra parte contratante.

O NMF possui, segundo Sutherland uma importante função de política externa na medida em que, ao ampliar os benefícios concedidos a um parceiro comercial a todos os outros parceiros, despolitiza as medidas comerciais e promove relações internacionais pacíficas, bem como não incentiva medidas unilaterais em matéria de comércio internacional. Promove-se pois um maior entendimento entre os Estados que será gerado pelo processo do codificação, através do fortalecimento de um conjunto de regras estáveis universalmente aplicadas num campo grande de atividades como serviços, propriedade intelectual, agricultura, bens.[40] O NMF permitiu grandes reduções tarifárias, através das reduções de tarifas que eram estendidas a todos os membros.

O princípio do NMF é incompatível, *a priori,* com o chamado regionalismo ou com a criação de acordos regionais preferenciais de comércio. O Tratado de Marraqueche compatibiliza o NMF com os Acordos Regionais de Comércio que se sustentam em base de preferências comerciais aos parceiros, segundo alguns pressupostos essenciais: as regras preferenciais devem ser estabelecidas para uma parte substancial do comércio entre os Estados Contratantes; os direitos e outros regulamentos do acordo não devem ser mais restritivos do que a incidência de direitos antes da formação do acordo. Para que este último pressuposto seja cumprido é necessária a existência de listas de direitos a serem aplicados sobre produtos e serviços por um prazo de tempo razoável ( aqui quase como sinônimo de indeterminado).

Por outro lado o princípio do NMF também é compatibilizado, como princípio, às questões especiais dos chamado "países em desenvolvimento", quando o GATT, em 1968, criou todo um Capítulo Específico intitulado "Tratamento Especial e Diferenciado", seguindo as recomendações da UNCTAD - *United Nations Commission on Trade and Development.*

O terceiro princípio é o chamado Tratamento Nacional conhecido como "Não Discriminação entre Produtos". Produtos nacionais e produtos importados, uma vez internalizados, terão o mesmo tratamento tributário e a eles se aplicarão as mesmas regras sobre compra, venda, distribuição e transporte de produtos.

O quarto princípio é conhecido como "Listas de Concessões" porque os Estados devem fornecer, no momento da ratificação do Acordo de Marraqueche uma lista dos produtos e das tributação máxima que deve ser aplicado ao setor do comércio internacional. O princípio estabelece que cada parte contratante (Estado) deve conceder ao comércio com outros Estados tratamento não menos favorável que o previsto nas Listas anexadas ao Acordo.[41]. Hodiernamente se tem interpretado este princípio com a noção de que não basta apenas regulamentar temas tarifários para que haja melhor acesso a mercados para as exportações e melhor defesa contra as importações desleais. É preciso verificar os custos dos compromissos estabelecidos na lista de concessões, para procurar estabelecer uma negociação balanceada temperando concessões tarifárias, com concessões não tarifárias (que não fazem parte da lista), numa espécie de "troca de concessões"que diminuam os custos e aumentem os benefícios para o comércio global.

O quinto princípio é conhecido como Eliminação das Restrições Quantitativas. Não poderá haver nenhuma restrição ou proibição efetivada por meio de quotas, licenças de importação e exportação ou outras medidas sobre importações ou exportações de produtos, bem como são proibidas barreiras não tarifárias e que somente barreiras tarifárias devem ser utilizadas como elemento de proteção, exceção feita à agricultura e a têxteis.

Há que se mencionar também a possibilidade de três exceções ao princípio da Eliminação de Restrições Quantitativas. A primeira é a chamada Exceção Geral, prevista no

art. XX: onde está expressamente determinado que nada no Acordo deve impedir a adoção de medidas para proteger a moral pública e a saúde humana, animal ou vegetal; o comércio de ouro e prata; a proteção de patentes, marcas e direitos do autor, tesouros artísticos e históricos; recursos naturais exauríveis e garantias de bens essenciais[42]. Observando o comércio global hoje é possível verificar que a exceção geral, por ser tão genérica pode motivar excessos e atitudes protecionistas por parte dos Estados.

A outra exceção é a chamada salvaguarda ao balanço de pagamentos, prevista no art. XVIII do Acordo. Por esta exceção, qualquer parte contratante do Acordo poderá restringir a quantidade ou o valor das mercadorias importadas para salvaguardar sua posição financeira externa e seu balanço de pagamentos. Pelo art. XII,verifica-se que estas restrições terão a duração necessária para resolver a crise, sendo que países em desenvolvimento podem usufruir de regras especiais para salvaguardar seus balanços de pagamento ou para proteger suas indústrias novas[43].

A terceira exceção diz respeito as salvaguardas ou ações de emergência sobre as importações. Isto ocorre quando o Estado contratante suspende as concessões adotadas, através de tarifas ou quotas, ou retira ou modifica as concessões introduzindo tarifas e quota para proteção de seu mercado relativamente a um produto que está sendo importado em quantidades crescentes e sob condições que podem causar ou ameaçar causar prejuízo grave aos produtores domésticos[44]

Os princípios orientam as rodadas de negociação em especial no momento em que novos temas de regulamentação passam a ser discutidos pela OMC. Estes princípios não se aplicam a Estados que não eram parte contratante do GATT e ainda não são membros da OMC, o que pode prejudicar seu fluxo internacional de exportações e importações e ser discriminado em relação aos Estados membros da OMC. Assim, os princípios examinados regem não somente O Acordo de Marraqueche, mas toda a continuidade do processo de liberalização comercial, feito através de Reuniões, Entendimentos e Novas Rodadas, bem como os Anexos ao Acordo.

## V - Notas Conclusivas

As discussões sobre a Rodada Uruguai foram iniciadas em 1986 em Punta Del Este e finalizadas em 1994 em Marraqueche representando a mais complexa negociação já feita na história da humanidade sobre o comércio internacional.

Como primeiro resultado os Estados, não mais cinqüenta, mas sim mais de cento e vinte, confirmaram cláusulas fundamentais sobre o Acordo Geral de Tarifas e Comércio. É mister rememorar que no período da guerra fria, Estados da Ásia e Europa Oriental, bem como muitos Estados subdesenvolvidos não eram Partes-Contratantes do GATT. Alguns

artigos fazem remissão expressa a princípios. Este Acordo possui trinta e oito artigos e constitui-se parte integrante dos resultados finais da Rodada Uruguai. Estes resultados são divididos em duas Partes: o primeiro conhecido como GATT 1994 que confirma as cláusulas fundamentais dos Acordos anteriores e a segunda conhecida como Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, que diz respeito aos temas discutidos especificamente durante a Rodada Uruguai.

Segundo Vera Thorstensen o termo *GATT* 1994 é utilizado "para designar todo o conjunto de medidas que inclui: os dispositivos do Acordo Geral de 1947, e todas as modificações introduzidas pelos termos dos instrumentos legais que entraram em vigor até o início da constituição da OMC, isto é janeiro de 1995. Inclui, portanto: concessões tarifárias, protocolos de acesso de novos membros, decisões de derrogação de obrigações ( *waivers)* concedidas; uma série de seis entendimentos negociados dentro da área do comércio de bens; e o Protocolo de Marraqueche que estabelece prazos de implementação das concessões tarifárias negociadas na Rodada Uruguai[45] . Os demais acordos multilaterais sobre o comércio de bens, serviços, propriedade intelectual e solução de controvérsias negociados na Rodada Uruguai são definidos como integrantes do Acordo Constitutivo da OMC"[46] .

Para uma melhor compreensão da complexidade da negociação mister reproduzir a estrutura dos acordos negociados na Rodada Uruguai em tabelas.

*TABELA 1*

*ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS E COMÉRCIO (GATT 1994)*[47]

| **Artigo** | **Temas** |
|---|---|
| Parte 1 | |
| Artigo I | Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida |
| Artigo II | Lista de Compromissos sobre Tarifas |
| Parte II | |
| Artigo III | Tratamento Nacional sobre Taxação Interna e Regulamentação |
| Artigo IV | Dispositivo Especial Relativo a Filmes Cinematográficos |
| Artigo V | Liberdade de trânsito |
| Artigo VI | Anti-dumping e Medidas Compensatórias |
| Artigo VII | Valoração Aduaneira |
| Artigo VIII | Taxas e Formalidades Relativas às Exportações e Importações |
| Artigo IX | Marcas de Origem |
| Artigo X | Publicação e Administração de Regulamentos sobre o Comércio |

| Artigo XI | Eliminação Geral de Restrições Quantitativas |
|---|---|
| Artigo XII | Restrições para Salvaguardar o Balanço de Pagamentos |
| Artigo XIII | Administração não Discriminatória de Restrições Quantitativas |
| Artigo XIV | Exceções à Regra de Não Discriminação |
| Artigo XV | Acordo sobre Pagamentos e Câmbio |
| Artigo XVI | Subsídios |
| Artigo XVII | Empresas Estatais que Realizam o Comércio Internacional |
| Artigo XVIII | Assistência do governo Destinada ao Desenvolvimento Econômico |
| Parte III | |
| Artigo XIX | Ação de Emergência sobre Importação de Determinados Produtos |
| Artigo XX | Exceções Gerais |
| Artigo XXI | Exceções de segurança |
| Artigo XXII | Consultas entre Partes |
| Artigo XXIII | Anulação ou Prejuízo pelo não Cumprimento de Obrigações pelo Acordo |
| Artigo XXIV | Zonas de Livre Comércio ou Uniões Aduaneiras |
| Artigo XXV | Ações Conjuntas pelas Partes |
| Artigo XXVI | Aceitação, Entrada em Vigor e Registro do Acordo |
| Artigo XXVII | Suspensão ou Retirada de Concessões |
| Artigo XXVIII | Modificação da Lista de Concessòes |
| Artigo XXVIII – bis | Negociações tarifárias |
| Artigo XXIX | Relação do GATT com a Carta de Havana |
| Artigo XXX | Modificações no Acordo |
| Artigo XXXI | Saída de uma Parte Contratante do Acordo |
| Artigo XXXII | Partes Contratantes ao Acordo |
| Artigo XXXIII | Acessão |
| Artigo XXXIV | Anexos ao Acordo |
| Artigo XXXV | Não Aplicação do Acordo entre Certas Partes Contratantes |
| Parte IV | |
| Artigo XXXVI | Princípios e Objetivos |
| Art. XXXVII | Compromissos |
| Art. XXXVIII | Ações Conjuntas |

*TABELA 2*

ACORDO CONSTITUTIVO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO[48]

ANEXO 1

Anexo 1 A

1- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT 1994 (Tabela 1)

2- Definições sobre o GATT 1994
- *Entendimento sobre a Interpretação do Artigo II.1.B ( consolidação tarifária direitos e outros encargos*
- *Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XVII ( empresas estatais)*
- *Entendimento sobre Disposições Relativas ao Balanço de Pagamentos*
- *Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XXIV ( zonas de livre comercio e uniões aduaneiras*
- *Entendimento sobre Derrogações ( Waivers) das Obrigações do GATT 1994*
- *Entendimento sobre a Interpretação do Art. XXXV (não aplicação dos acordos a membros)*
- *Protocolo de Marraqueche (estabelece as fases de implementação das reduções tarifárias)*

3 - Acordo sobre a Agricultura

4 - Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

5 - Acordo sobre Têxteis e Confecções

6 - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

7 - Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

8- Acordo sobre a Implementação do Art. VI do GATT 1994( Anti-dumping)

9 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994 (Valoração Aduaneira)

10 - Acordo sobre Inspecção Pré-Embarque

11- Acordo sobre Regras de Origem

12 - Acordo sobre Procedimentos de Licenças de Importação

13- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

14- Acordo sobre Salvaguardas

Anexo 1 B

1. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS

2. Acordos Específicos

*2.1. TRIMS – Acordo sobre Serviços Financeiros no Comércio de Bens*

*2.2. Acordo sobre Transporte Marítimo e Aéreo*

*2.3. Acordo sobre Energia Elétrica*

*2.4. Acordo Básico sobre Telecomunicações (ou Anexo sobre Telecomunicações )*

ANEXO 1C

Acordo sobre Aspectos relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual

ANEXO 2

Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias

ANEXO 3

Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais – TPRM

ANEXO 4

Acordos Plurilaterais de Comércio ( Acordos Originários da Rodada Tóquio).

O Acordo foi finalizado em 1994, ratificado ainda neste ano e em 1995 a OMC começou a ser constituída[49] , entrando em pleno funcionamento em 1996.

Como se pode observar nas referidas tabelas os principais resultados da Rodada Uruguai foram a criação da OMC, em substituição ao GATT, um rebaixamento tarifário para têxteis e produtos agrícolas, aprofundamento de temas como anti-dumping, subsídios, salvaguardas, regras de origem, licenças de importação, barreiras técnicas, medidas fitossanitárias e investimentos relacionados ao comércio entre outros. Houve ainda uma série de entendimentos visando a fortalecer o sistema multilateral: criação de um novo processo de soluções de controvérsias, prazo de implementação dos temas negociação variáveis entre cinco e dez anos, observando-se o grau de desenvolvimento dos Estados, sendo que os Estados menos desenvolvidos tiveram prazos diferenciados e negociação de uma série de entendimentos sobre os acordos Preferenciais de Comércio, problemas relativos

ao balança de pagamentos e assistência ao desenvolvimento econômico bem como alterações nas listas de concessões.

O processo de criação de normas continuou em 1997-8 com a Reunião de Cingapura onde foram implementados consensos sobre a execução do Acordo de Serviços e seus Anexos. O Tratado de Marrequeche previa que cinco anos após a sua conclusão os Estados membros da OMC reuniriam-se para dar prosseguimento à novas negociações. O processo de negociação ocorrido em 1999 em Seattle fracassou dentre outros fatores porque não houve consenso entre os membros da OMC sobre a temática a ser discutida. Estados ricos queriam um avanço na liberalização comercial, conservando possibilidade de intervenção em setores mais fracos de sua economia como o setor agrícola, bem como pleiteavam a adoção de padrões ambientais e trabalhistas mínimos, países do grupo asiático queriam primeiro que todos os Estados estivessem cumprindo integralmente o Tratado para depois iniciar novas negociações. Países do Grupo de Cairns questionavam a não inclusão do Acordo da Agricultura das normas gerais do GATT 1994. Para a negociação de 2001 a ser realizada proximamente no Catar, pós atentados terroristas de onze de setembro o consenso parece difícil, mas não impossível, haja vista que os países ricos, com exceção do Japão já concordaram em incluir agricultura e TrIPS nas novas renegociações. Esperemos que os 142 países, já incluída neste número a República Popular da China possam chegar a um consenso.

## Notas

[1] JACKSON,J.H. & DAVEY, W.J. & SYKES,A O – *Legal Problems of International Economic Relations.* 3. Ed. St. Paul. West Publishings. Co. 1995. pág 37

[2] JACKSON,J.H. & DAVEY, W.J. & SYKES,A O. *Legal Problems of International Economic Relations.* 3. Ed. St. Paul. West Publishings. Co. 1995. pág. 39

[3] Sobre o GATT vide a excelente obra de Araminta Mercadante, a primeira estudiosa no Brasil a fazer um estudo sistemático sobre os Acordos de Comércio. MERCADANTE, A. A (Coord.) – *Acordo Geral sobre Tarifas Aduanairas e Comércio: GATT.*

São Paulo. IDIRI. 1988

[4] MARTINS, M.A. O Brasil e a Globalização das Comunicações na Década de 90. Dissertação apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, Brasília, 1999.

[5] CASELLA,P.B. & MERCADANTE, Araminta. *Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio: a OMC e o Brasil*. São Paulo. LTR.1998. Pág. 52

[6] Sobre Kant e Montesquieu aqui citados vide Jaspers, K. – *Kant's zum Ewigenn Frieden. In K. Zweigler Wissen und Wirklichkeit.* Festschrift fur Helmut Plessner. Göttingen. 1957, pág. 43

[7] As novas tecnologias da Informação e das Telecomunicações constituem a base da recente Sociedade da Informação e o alicerce decisivo do desenvolvimento econômico. Neste sentido, é possível afirmar que as telecomunicações são o "sistema nervoso" da economia global.

[8] in http://www.wto.org. 1999.

[9] CASELLA,P.B. & MERCADANTE, A. *Op. Cit.*. Pág. 52

[10] KIMMINCH, O. "The United Nation's Contribution to the Development of International Law". in *Law and State*. 1996. Vol. 53-54, 95

[11] PESCATORE, P. & DAVEY, W. J. & LOWENFELD, A. *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*. New York: Transnational Publishers. 1995. pág. 102

[12] LAFER, C. *A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: uma visão brasileira.* Porto Alegre. Livraria do Advogado.1998. pág. 22

[13]Para maiores informações vide: FIORATI, J..J. *A Disciplina Jurídica dos Espaços marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e na Jurisprudência Internacional*: Rio de Janeiro. Renovar. 1999. Primeiro Capítulo

[14] FRIEDMANN, W. *The Changing Structure of International Law.* New York. Columbia University Press. 1964, Chapter 6. Friedman refere-se neste capítulo a um direito internacional de cooperação em oposição a um direito internacional de coexistência. Enquanto o direito internacional de coexistência possui caráter absenteísta, fundado no resguardo de soberanias nacionais, o direito internacional de cooperação cujo objetivo é promover interesses comuns, dentro da lógica da interdependência das relações internacionais observada no século XX ( Tradução da autora). Sobre a teoria da interdependência dos Estados vide: FONSECA JR., G. & CASTRO, S.H.N. *Temas de Política Externa.* São Paulo. Paz e Terra. 1994

[15] LAFER, C. *Op. Cit*. pág. 20

[16] Devido a sua complexidade este tema será tratado neste capítulo em tópico específico intitulado MultilateralismoX Regionalismo

[17] *UNCTAD,1998, World Investment Report, Trends and Determinants*

[18] *UNCTAD 1997, World Investiment Report. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*

[19] THOSTENSEN, V. *OMC: As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio*. S. Paulo Ed. Aduaneiras. 1999. pág. 26.

[20] THOSTENSEN, V. *Op. Cit*.. pág. 09

[21] CARREAU,D. & FLORY, T. & JUILLARD, P. *Manuel droit international économique*. 3.ed. Paris. LGDJ. 1990. Pp. 45-46

[22] GÜNDLING, L. *Die 200 Seemeilen in Wirtschaftszone*. Berlin.Springer Verlag.1983. pág.185

[23] PETERSMANN, E.H. *The GATT/WTO Dispute Settlement System*. London. Kluwer Law International. 1997,pág 48.

[24] JACKSON, J. H. *The World Trading System.* Cambridge. M.I.T. Press. 1992, pág. 218 e LAFER, C. – *A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: uma visão brasileira.* Porto Alegre. Livraria do Advogado.1998

[25] O Art. III do Acordo de Marraquesh estabelece que são funções da OMC: I – Facilitar a implementação, administração, operação e aprofundamento dos objetivos deste Acordo e dos Acordos Multilaterais de Comércio; II – ser o foro para negociações entre seus membros com respeito as relações multilaterais de comércio em matérias tratadas em acordos constantes dos Anexos deste Acordo. A OMC pode também prover um foro para negociações posteriores entre seus membros com respeito a suas relações comerciais multilaterais. Também provê marco para a implementação dos resultados de negociações que forem decididas pela Conferência Ministerial"; III – administrar o Entendimento sobre Soluções de Controvérsias – Anexo 2 deste Acordo.

[26] PESCATORE, P. & DAVEY, W. J. & LOWENFELD, A. *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*. New York. Transnational Publishers. 1995 pág. 33

[27] ROESSLER,F. *The Agreement Establishing the World Trade Organization.* Brussels. Europe an Interuniversity Press. 1996, pág. 76

[28] In HART,H.L.A. *El Concepto de Derecho*. Trad. G. Carrió.Buenos Aires. Abeledo Perrot. 1968.

[29] BILDER, R D. Managing the risks of international agreements. 1981 in LAFER, C. Op Cit. pág. 26

[30] PESCATORE, P. & DAVEY, W. J. & LOWENFELD, A. *Op. Cit.* pág. 37.

[31] HUDEC,R. E. *The GATT legal system and world trade diplomacy*. New York- London. Praeger Publishers. 1975. Já

em 1975 Hudec na análise sobre o resultado dos painéis do GATT bem como da possibilidade de bloqueio que as vezes ocorria na sua realização, enfatizava a mudança que depois viria a se concretizar com a criação da OMC, visando a garantir a segurança das expectativas.

[32] LAFER, C. Op. Cit. pág. 31

[33] Uma decisão é tomada por consenso quando nenhum membro presente na reunião em que a matéria foi colocada para deliberação a ela objetou formalmente ( Nota da Autora)

[34] A Comunidade Européia terá um número de votos igual a de seus Estados membros. Até o presente momento é a única organização internacional com este direito. No cado de votação a CE tem 15 votos. É importante mencionar que é a Comunidade Européia e não a União Européia que é membro da OMC. A UE é a representação internacional e política de seus quinze mebros, sendo formada por três organismos diferentes: a CE _ Comunidade Européia, que detém representação sobre matéria econômica, pela Cooperação em Assuntos Judiciais e Criminais e pela Política Externa e de Segurança Comum. Em temas econômicos quem tem o mandato para negociação é a Comissão Européia, mas para temas ligados a serviços e à propriedade intelectual a responsabilidade é dividida entre a Comissão e os membros.

[35] LAFER, C. *Op. Cit* pág. 36

[36]Nota-se que a despeito do desconhecimento da opinião pública interna o Brasil é um país que possui grande participação na regulamentação multilateral na OMC, por ter uma economia diversificada, agricultura, indústria e serviços, um mercado com grande número de consumidores e com bom potencial de crescimento e não possuir inimigos em termos militares e estratégicos.

[37] Protagonistas de um dos mais sérios conflitos comerciais já ocorridos na OMC, o caso Bombardier-Embraer, envolvendo subsídios às exportações de aviões, Brasil e Canadá são, no entanto, aliados no que se refere à diminuição de subsídios agrícolas da União Européia e do Japão, os principais oponentes no Grupo de Cairns na OMC. No interior do próprio QUAD já houve sérios conflitos (Estados Unidos *versus* União Européia) como o envolvendo importação de bananas pela União Européia que subsidiava a sua produção na África (Acordo UE-ACP) em detrimento da importação de bananas de empresas norte-americanas, que as produziam na América Central. Recentemente o Brasil, a União Européia e o Japão aliaram-se contra os Estados Unidos na discussão de revisão do sistema de medidas *antidumping* da OMC, especialmente em sua aplicação a produtos siderúrgicos.. Estes casos ilustram bem o significado da expressão “grupos de geometria variável”. ( Nota da Autora). Para uma melhor compreensão do tema vide: CARREAU,D. & FLORY, T. & JUILLARD, P. *Manuel droit international économique.* 3.ed. Paris. LGDJ. 1990.Primeira Parte. capítulos primeiro, segundo e quarto.

[38] As disposições materiais se encontram fixadas no arts.53, 64 e 71 que disciplinam respectivamente o Jus Cogens, o *Jus Cogens* superveniente e as consequências de sua violação, possuindo a seguinte redação: Art. 53 – É nulo o Tratados que, no momento de sua conclusão, conflitar com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada pôr nova norma de direito internacional geral de mesma natureza; Art.64 – Se sobrevier uma nova norma imperativa de direito internacional geral, qualquer tratados existente em conflito com esta norma torna-se nulo e se extingue.

[39] Vide Capítulo II. Tópico 2.2

[40] The Role of Law in International Trade Relations. Palestra proferida por Peter Sutherland na Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo em 06.07.1994

[41] Os países desenvolvidos já tinham consolidado suas listas para quase todos os produtos antes da Rodada Uruguai e somente podiam altera-la mediante concessões aos outros Estados participantes. Os países menos desenvolvidos somente vieram a consolidar suas listas apenas na Rodada Uruguai.

[42] No final do ano 1999 o Brasil e muitos outros Estados fundados na proteção da saúde humana e da saúde do rebanho bovino e ovino, determinaram a suspensão de importações de carne bovina, ovina, de rações e de animais vivos da União Européia cuja parcela do gado estava contaminada com BSE, conhecida popularmente como “síndrome

da vaca louca" que afeta os rebanhos e pode causar a síndrome mortal de Kreutzfeld-Jakobson no ser humano.

[43] O Brasil possui desde 1996 uma salvaguarda, motivada pelo crônico déficit na balança comercial, que lhe permitiu aumentar o imposto de importação de automóveis de passeio ( com exceção dos provenientes do Mercosul) de 32% - alíquota máxima permitida pela OMC – para 70% do valor do bem. Houve aumento de alíquota também para a importação de alguns bens duráveis com a finalidade de salvaguardar sua posição financeira e evitar uma crise maior.

[44] THOSTENSEN, V. Op. Cit.. pág. 34

[45] Todos os Artigos já citados neste trabalho pertencem ao Acordo de Marraqueche que é outro nome pelo qual o GATT-1994 é conhecido.

[46] THOSTENSEN, V. *Op. Cit*. p. 39-40

[47] Fonte: Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT

[48] Fonte: http:// www.wto.org

[49] para maiores esclarecimentos sobre o processo de negociação da criação da OMC vide: PESCATORE, P. & DAVEY, W. J. & LOWENFELD, A. Op. Cit.; KRAUS,J. *The GATT Negotiations – A business guide to the results of the Uruguay Round.* Paris. ICC Publication. N. 533. 1994; DILLON,T.J. – *The WTO: a new legal order for world trade?* Michigan International Law J. Vol. 16. 1995. p. 349-402 INTERNATIONAL TRADE FORUM. *The Final Act of the Uruguay Round : a summary*. n.1. 1994.

# THE FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION TOWARDS MERCOSUR IN HISTORICAL PERSPECTIVE

*Andrea Ribeiro Hoffmann**

**Resumo**

Este artigo visa o estabelecimento de uma análise histórica acerca do posicionamento da União Européia frente a América Latina, especialmente o Mercosul, considerando os movimentos jurídicos e políticos a favor de uma maior integração entre estes blocos.

**Abstract**

This essay aims to historically analyses the EU foreign policy regarding to Latin America, with special attention to Mercosur, considering, among others, the legal and political integration.

## Introduction

An analysis of the recent literature about the relationship between the European Union[1] and Mercosur suggests that a *rapprochement* between these two regions is taking place.[2] Two cooperation agreements have been concluded, the Inter-Institutional Cooperation Agreement, in 1992, and the Inter-Regional Cooperation Agreement, in 1995, and the negotiations for the conclusion of a third, the Inter-Regional Association Agreement with Mercosur started in 1999, in which the declared EU intention is to build up a 'special relationship' characterized by a 'partnership', in which the main objectives are to promote democracy, respect for human rights, the rule of law, regional integration, sustainable development, and to increase trade and economic relations with attention to the importance of social solidarity.[3]

Historically, the First World War interrupted the evolution of the relations between European Union and Mercosur's member-states. Before then, their relationship had a broad character with the latter taking Europe as its ideological and cultural model, and as its main economic partner. The United States attempted to eliminate this influence in the course of the 19th century, with the Monroe Doctrine of 1823 being the first explicit manifestation of this intention.[4] After the Second World War, the United States gained an absolute political and economic hold over all of Latin America, then considered a strategic area in Cold War geopolitics. The *rapprochement* between the EU and Mercosur which has been taking place in the last decade has contributed to the reversion of this trend.

This paper seeks to assess the relevance of Mercosur and of the conclusion of the Association Agreement to the European Union, and to conclude about the probability of the

* Doutoranda do Centro de Relações Internacionais daUniversidade de Tuebingen, Alemanha e Mestre pelo Instituto de Relacoes Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC-RJ).

referred *rapprochement* to last in the near future. To this end, the paper contextualises historically the EU foreign policy towards Mercosur in the foreign policy towards Latin America, and then describes its main initiatives and the current developments of the process of negotiation of the Association Agreement.

## The EU foreign policy towards Latin America

The first official contact the then European Community made with Latin American countries was shortly after the Treaty of Rome, in 1958, when the European Commission sent to most governments a Memorandum of Intention declaring its aim to establish close relations and cooperation with the area, and specifying that the Community's preference for internal trade was not to prejudice commercial prospects between the two regions.[5] In 1963, following a proposal by the Commission (COM (63)6), the Council of Ministers approved the establishment of a Contact Group between officials from the Commission and Latin American ambassadors in Brussels. As a development of the Contact Group's meetings, which took place from June 1963 to January 1964, the Latin American ambassadors sent a Memorandum to the Council of Ministers setting forth the need for a comprehensive policy towards the region. The Commission and the European Parliament supported this initiative, with the latter issuing a detailed report known as the Martino Inform.[6] As a result, bilateral working groups were formed and met, during 1965 and 1966, to discuss specific issues regarding their commercial relations. The hope on the side of Latin Americans to transform the meetings into a forum for negotiations was however frustrated.[7] The Council never responded to their demand to upgrade the working groups into a mixed commission, despite the interest of the Italian government to promote better relations with Latin America, as part of its 'triangular policy'.[8]

In 1970, the Latin American countries which were members of the Special Committee for Latin American Coordination (CECLA) issued the Declaration of Buenos Aires calling for an institutionalization of their political dialogue, and closer economic cooperation between both regions.[9] This time, the Council responded positively and a regular dialogue between the group of Latin American ambassadors to the Community (GRULA) and officials from the Commission was initiated.

This dialogue, however, did not advance in any substantial measure, and the Community's official policy was limited to bilateral commercial treaties with the major Latin American countries (so-called First generation agreements), such as with Argentina in 1971, Uruguay and Brazil in 1973 and Mexico in 1975.[10] One exception was the policy developed toward the Caribbean countries, which were incorporated together with other former European colonies in Africa and the Pacific in the so-called ACP Group and were accorded a special regime codified in the Lomé Convention of 1975.[11]

In 1974, an Inter-Parliamentary Dialogue between the European Parliament and the Latin American Parliament (Parlatino) was initiated. It has, since then, taken place every year, and the main concerns usually addressed are the consolidation of democracy, respect of human rights, and promotion of economic development in Latin America.[12] In 1975, the Latin American countries tried to improve their regional cooperation and common representation abroad by founding the Latin American Economic System (SELA). In 1978, SELA produced the Informe de Punta del Este and, in 1979, the Decision 44, advancing proposals of qualitative changes in its relations with the Community, which can be seen in the context of the movement of the New International Economic Order (NIEO).[13]

Shortly before assuming its presidential term in 1980, Italy, through the Italo-Latin American Institute (IILA) proposed a ministerial meeting between Latin American countries and EU member-states to foster bi-regional relations, in which it would suggest the possibility of concluding a "Lome agreement with Latin America". The meeting ended up never taking place, but the Italian government at least emphasised the necessity to intensify relations with Latin America and to restructure the forms of dialogue with the region.[14] The Council, still under the Italian presidency, responded positively and established two instruments to renew the dialogue: meetings between GRULA, Coreper and the Commission, and meetings between GRULA and the Commission. However, the admission of Cuba to GRULA in the same year, and the Falklands war, in 1982, resulted in a suspension of the dialogue.[15]

With the exception of the measures in the context of Falklands, EU foreign policy towards Latin America remained based mainly on the Inter-Parliamentary Dialogue and on bilateral economic treaties. With regard to the latter, a new round was signed (the so-called Second Generation Agreements)[16] with individual countries such as with Brazil, in 1980, and with sub regions, such as the Andean Pact, in 1983, and the Central American Common Market, in 1986.[17]

In 1984, the Commission prepared the document 'Orientations for a strengthening of the relations between the Communities and Latin America' (COM (84) 105), setting out proposals to promote closer cooperation in specific areas and access of Latin American countries to the European Investment Bank (EIB). In the same year, the Dialogue of San Jose was institutionalised, between the Commission and the Contadora Group (formed in 1983 by Nicaragua, Colombia, Panama, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Honduras) to deal with the Central American crisis, triggered by the Nicaraguan Revolution and the US military policy towards it. It is generally held to be one of the best examples of coherence and efficacy in the EU foreign policy, and the first case of an open divergence with US policy in Latin America.[18] Also in 1984, the Institute for European-Latin American Relations (IRELA) was created to promote interregional relations with support of the European Commission and the European and Latin American Parliaments.[19]

In 1986, the Commission sent a communication to the Council on the state of affairs in Latin America and proposals for the development of a new policy, based on the recognition of the heterogeneity of the region, and in support of the sub-regional integration processes (COM (86) 720). The Council responded supportively and during the Hague Summit, in June, declared its interest in strengthening the bi-regional relations, emphasizing the new dimension of Latin America in the Community given by the accession of Portugal and Spain.

After joining the EU, Spain assumed a very active role in promoting Latin America, even if the concept of Spain as a 'bridge' between Latin America and Europe, fostered by then Foreign Minister Fernando Morán, and based on the concept of 'Hispanidad' -stressing common cultural values-, had to be replaced by the more modest role of 'catalyst for change and supporter' of Latin American interests. Spain managed to get key Latin America-related positions into the European institutions, such as the Commissioner for Latin American affairs Abel Matutes, in 1989, and the Commissioner for development cooperation Manuel Marin, in 1993.[20] Portugal has also had a long term special relationship with Latin America but its links have been more restricted to Brazil. Within the EU, Portugal joined to a large extent the Spanish effort to promote closer relations with Latin America, but with lesser "enthusiasm". As in the context of the Iberoamerican Summit (see below), Portugal showed some reluctance in joining what it saw as primarily a Spanish initiative, which might be a legacy of its historical fear of remaining in the shadow of its bigger neighbour.[21]

In 1987, the Rio Group Dialogue was established, as a development of the success of the Dialogue of San Jose, but with the main difference that is was not created to solve a crisis situation, but rather to establish a permanent forum for bi-regional political dialogue. The Rio Group Dialogue was institutionalised in 1990 by the Declaration of Rome, and turned out to be the main forum for meetings at the ministerial level, where security but also economic issues are often discussed.[22] In 1989, the meetings between the Commission and GRULA recommenced. In 1990, the European Commission opened a delegation in Paraguay and Uruguay and, in 1991, in Argentina (in Brazil it had already been opened in 1984).[23]

In 1991, the Iberoamerican Summit, between Portugal, Spain and most Latin American countries was initiated. Although not an EU initiative, these Summits contributed to consolidate the leading role of Spain, and to a lesser extend Portugal, in promoting closer relationships with Latin America within the EU. The second meeting, in Madrid, coincided with the 500th anniversary commemoration, the Barcelona Olympic Games and the Universal Exposition of Seville, and Spain succeeded to establish the concept of "Iberoamerican community", a project pursued by it since the mid-1970s. In the subsequent meetings, a number of joint cooperative projects were developed, and the positions in international forums were coordinated.[24]

In 1993, the European Investment Bank was authorised to finance projects in Latin America and in 1995, the Madrid European Council adopted the document 'European Union and Latin America: the present situation and prospects for a closer partnership 1996-2000'

(COM (95) 495), proposed by the Commission, in which the EU advanced a new strategy for its relations with Latin America, based on a differentiated approach in correspondence to the necessities of each country or sub-region.

A new round of agreements (so-called of Third Generation) was signed with individual countries: with Argentina and Bolivia in 1990, Venezuela and Uruguay in 1991, Chile in 1990, 1996 & 2002, Mexico 1991 & 1997, Paraguay and Brazil in 1992; and sub regions, with the Andean Community and Central American Common Market in 1993, and Mercosur in 1995. Negotiations with Mercosur for a new (association) agreement started in 1999. The main new aspects of these agreements were that they were broader in scope and included political conditionality regarding democracy, the environment and human rights by means of the so-called democracy clause, and they could be renegotiated with total flexibility, as set out in the so-called 'evolutive clauses'.[25]

Third Generation Agreements must be seen in the context of the creation of a vast network of institutionalised relations in the EU since the beginning of the 1990s. The EU has signed agreements with most countries in the world under the name of cooperation, association, partnership, 'European' agreements, etc. The particularities of the agreements with Latin American countries are best understood when contrasted with the ones signed with other countries or regions. In terms of the similarities, all 3rd generation agreements contain the democratic and the evolutive clause, and are classified under mixed competence, since they cover issues under competence of the Community and Member States.[26]

Regarding the distinctions among 3rd generation agreements, the most important one is whether they are "empty" of "full" in terms of legal commitments.[27] While the agreements with the ACP, CEE, former Soviet and Mediterranean countries contained from the beginning specific legal commitments regarding topics such as trade in goods, competition, etc., the agreements with Latin American countries were originally empty. Some of these agreements, such as the one with the Andean Community, remained without substantial commitments, but others, such as those with Mercosur, Chile and Mexico were "filled" later, either by the conclusion of a new agreement, such as the one with Chile of 2002 and the one under negotiation since 1999 with Mercosur, or straight in the same agreement such as the case of Mexico, with the incorporation of Decision 2/2000, promoting the liberalisation of trade in goods, and Decision 2/2001, promoting liberalisation of trade in services and FDI.

The logic behind the conclusion of empty agreements is their political meaning. One political reason pointed out as for the conclusion of these agreements is that they were seen as a strategy by the EU to reinforce its presence in the world and consolidate the international legal personality of the Community as distinct from its Member-States vis-à-vis 3rd Parties. Another reason is that these agreements attended to the interests of the Commission to expand its competences and to the Council's to justify its work, since most agreements - full or empty - created bilateral institutional arrangements such as joint Committees, Commissions

and Sub-Commissions which meet periodically to manage the relations. In addition, this close management is also useful for the EU in that it is used as a basis for the establishment of unilateral policies of development cooperation. Although they are legally independent from the agreements, the fact that they are managed together contributes to the (mis)perception of 3rd Parties that the cooperation programmes owe their existence to the agreements and were therefore negotiated, instead of unilaterally decided and implemented.[28]

Table 1: EU Bilateral (and Bi-regional) Agreements

| Type | Example (date signature) | Legal commitments | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Trade | Treatment of foreign firms | Capital movements | Financial protocol |
| Cooperation | Andean Community 1993 | No | no | no | no |
| Cooperation | CACM 1993 | No | no | no | no |
| Cooperation | Argentina 1990 | No | no | no | no |
| Cooperation | Uruguay 1991 | No | no | no | no |
| Cooperation | Brazil 1992 | No | no | no | no |
| Cooperation | Paraguay 1992 | No | no | no | no |
| Cooperation | Mercosur 1995 | no | no | no | no |
| Association | Mercosur under negotiation since 1999 | FTA goods and services | Probably yes | Probably yes | Probably no |
| Cooperation | Chile 1991, 1996 | no | no | no | no |
| Association | Chile 2002 | FTA goods & services | yes | yes | no |
| Cooperation | Mexico 1991 | No | no | no | no |
| Association | Mexico 1997 | FTA goods & services | yes | yes | no |
| 'European' | CEEs | FTA asymmetrical calendar | National treatment | yes | Non quantified, mentions PHARE |
| Partnership & Coop (PCAs) | Russia 1994 Ukraine1994, Belarus 1995 | MFN | National treatment | yes | Non quantified, mentions TACIS |
| Euro-Med Association | Tunisia 1995, Egypt 2001, Lebanon 2002, etc | FTA asymmetrical calendar | confirm GATS obligations | FDI | Non quantified does not mention MEDA |
| Lome-Cotonou | ACP | Non-reciprocal preferences (WTO waiver) | Non discrimination | no | Quantified from EDF funds |

Source: Based on Torrent, 1998, Ch.8 and updated by author.

Apart from the development of the relations with specific countries and sub-regions in Latin America, the Commission prepared a document regarding Latin America as a whole entitled 'Prospects of a new association - European Union/Latin America in the 21st century' (COM (99) 105), in which it provided an overview of bi-regional relations, and proposed the main objectives of the EU for the 'First Summit of European Union-Latin American-Caribbean Heads of State and Government (EU-LAC Summit) to be held in Rio de Janeiro in June that year.

During the First EU-LAC Summit, the 48 participant states signed the Declaration of Rio containing 69 points about the general principles which should guide the bi-regional relationship in the political, economic and cultural spheres. The Declaration also created a bi-regional group, which should meet regularly, and contained a Plan of Priorities to Action establishing 48 priorities for the implementation of cooperation programmes. Negotiations for the conclusion of a trade liberalisation agreement with Mercosur, and one with Chile were launched. A Second Summit of European Union-Latin American-Caribbean Heads of State and Government took place in Madrid in 2002, and a Third Summit is expected to be hold in Mexico in 2003.[29]

## The EU foreign policy towards Mercosur

The EU foreign policy towards Mercosur evolved initially in the framework of its policy towards Latin America, but has progressively received a different treatment. On one hand, it is considered an emergent market together with Chile and Mexico, and on the other hand, it is seen as the most successful project of regional integration, with a special appeal to the European Union, who sees it as a receptive region to implement its "integration model".[30]

The first treaty the EU signed with Mercosur was the Inter-Institutional Cooperation Agreement between the European Communities and Mercosur of 29th May, 1992. This agreement was intended principally as a vehicle for technical assistance, personnel training, and institutional support for the integration process (Art.2), seen as the best strategy to promote social and economic development and political stability in the region.[31] The agreement created a Joint Consultative Committee with members from the European Commission and Mercosur's Common Market Group to develop and intensify the inter-institutional dialogue and promote and assure the cooperation initiatives of the agreement (Art.7). A number of cooperative programmes were implemented such as the support to Mercosur's Administrative Secretariat and technical cooperation regarding customs norms, and animal and vegetable health.

In October 1994, the European Commission prepared a detailed document entitled 'For a Strengthening of the EU Policy towards Mercosur' (COM (94) 428), in which it elaborated

a long and a short-term strategy to guide its foreign policy towards Mercosur. In its conclusions, the Commission declared that despite the achievements enabled by the Inter-Institutional Agreement, this treaty was an insufficient instrument to promote the necessary strengthening of the EU's relations with Mercosur, and proposed the elaboration of an interregional cooperation framework agreement, which would, in a first stage, prepare the basis for bi-regional commercial liberalization and continue to support the integration process, and, in a second stage, create a free-trade area. The two stages would be institutionalised by two independent agreements, although the second would be negotiated under the principles stated in the first. The European Council approved the Commission's strategy during the Summit in Essen, in December 1994, and, shortly later signed, together with the Commission and the Mercosur member-states, a Solemn Joint Declaration formalising the intention to begin negotiations. In April 1995, the Council requested the COREPER to analyse the Commission's document, and in October the Economic and Social Committee sent a reply adding some proposals and emphasizing the promotion of the participation of sectors of civil society in the process of negotiation of the agreement (ESC Opinion 1176). The European Parliament also supported the Commission's proposal and added some suggestions as well, such as including a political dialogue between members of the Joint Parliamentary Commission of the Mercosur and the European Parliament in the institutional dispositions of the agreement (Resolution of 16-5-1995).

The Interregional Cooperation Agreement between the European Community and its Member States and Mercosur and its Member States was signed on the 15th of December of 1995, and entered into force in July 1999. It is a typical empty Third generation agreement: very broad, containing 9 titles and 36 articles, which cover political, economic and cultural aspects of the bi-regional relations, but with no substantial commitments. On the positive side the agreement established a forum for regular meetings at the ministerial level with the establishment of a Cooperation Council to supervise the developments of the negotiations towards the second stage of the agreement. The Cooperation Council is composed of members from the European Commission and from the Common Market Council and the Common Market Group of Mercosur (Art.25), and assisted by a Joint Commission of Cooperation (Art.27) and a Commercial Sub-Commission (Art.29).[32]

During the 1st EU-LAC Summit in Rio de Janeiro, in June 1999, both sides decided to open negotiations to liberalise bilateral trade. One particular aspect of the negotiations between the EU and Mercosur is that it represents a negotiation between one block formed with developed countries and one with developing countries in reciprocal terms. The concept of concluding reciprocal trade agreements between developing and developed countries is relatively new; it started with NAFTA, and the EU agreements with Mexico, Chile and Mercosur. While the NAFTA is a mere trade liberalising agreement, as will be the FTAA if

and when concluded (although non-trade cooperation initiatives, such as aid and technical assistance, are taking place in parallel), the FTAs agreements promoted by the EU combine it with political and development cooperation commitments in a single undertaking, which should contribute to compensate possible negative effects of the reciprocity among asymmetric partners. This represents a shift in the strategy of the EU development policy and has been implemented towards other developing countries as well, even the ACP as is apparent in the new Cotonou Agreement.[33]

During the first Meeting of the EU-Mercosur Cooperation Council (on the 24th November 1999) in which the High Representative Javier Solana and Trade Commissioner Chris Patten, among others, participated, the structure, methodology and calendar for the negotiations of the Association Agreement were set. It was agreed that the results of the negotiations would constitute a single undertaking to be implemented as an indivisible whole and that, given its mixed character, it would be negotiated in parallel by the European Commission (covering its competences: trade and cooperation) and by the Member States (for their competences: investments and services). With regard to the structure of the negotiations, it was established that the following committees would be created: a Bi-regional Negotiations Committee to provide general oversight and management of the negotiations on trade matters and cooperation (with the ability to create Technical Groups to implement activities related to the trade negotiations), a Subcommittee on Cooperation to conduct negotiations on cooperation, and, a Coordinating Secretariat, exercised by representatives of the European Commission and of the Mercosur Presidency.

On the 6-7th April, 2000, during the First Meeting of the Bi-regional Negotiations Committee, in Buenos Aires, the negotiations for the conclusion of the association agreement began. With regard to the political dialogue, the conclusions of the meeting emphasised the importance to discuss topics such as prevention of conflicts, confidence and security building measures, promotion and protection of human rights, democracy and the rule of law, sustainable development taking into account economic, social and environmental dimensions, common actions against drug traffic, arms traffic, organised crime and international terrorism. Three subgroups were created to deal with economic, social and cultural, and financial and technical cooperation. In regard to trade negotiations, three technical groups were created: trade in goods; trade in services and intellectual property, and government procurement, competition and dispute settlement.

The second round of negotiations took place in Brussels, on 13-16th June, 2000. In this round the EU negotiators presented the state of affairs regarding the EU agricultural policy and the enlargement process, and the Mercosur negotiators presented the state of affairs regarding their process of integration. The three trade related technical groups exchanged information and discussed specific objectives. The subgroup on financial and

technical cooperation, whose general objective is to offer European technical assistance to Mercosur with a view to reinforcing the development and the integration process of Mercosur and the integration between Mercosur and other countries in Latin America, established that cooperation should be focalised in three areas: modernisation of the public administration, institutional cooperation (to reinforce the process of deepening regional integration, supporting in particular the Administrative Secretary, the Parliamentary Joint Commission and the Economic and Social Consultative Forum of Mercosur), and regional cooperation (promoting trade and investment, encouraging land-use planning and the development of the communications infrastructure and environmental protection).

During the third round of negotiations, which took place in Brasilia on 7-10th, November 2000 there were mainly exchanges of information and joint texts proposals about the political dialogue and economic cooperation. In the field of trade, the technical groups held discussion sessions on agriculture, sanitary and phythosanitary rules, trade defence instruments and government procurement, etc. In the fourth round of negotiations, held on 19-22nd March, 2001 in Brussels, the trade representatives presented text proposals and working documents in the field of various non-tariff issues, and the Commission launched a business facilitation initiative as an instrument for interaction with the business community, which could be implemented before the conclusion of the agreement.

During the fifth round of negotiations, which took place in Montevideo on 2-6th July, 2001, the EU unilaterally presented a tariff offer on goods, covering 90,5% of its imports from Mercosur, and negotiation texts for goods, services and government procurement. This initiative marked the beginning of a second stage in the negotiation process. Until then, the exchanges had more a fact-finding character. With the tariff offer in goods, the real negotiations actually started. A third stage would be the offer of preferential market access for services, government procurement and investment.

In reciprocity, at the sixth round, held in Brussels on 29-31st October, 2001, Mercosur presented its tariff offer for goods, which, however, covered only 35% of its imports from the EU, besides negotiation texts on services and public procurement. A substantial progress on the cooperation chapter was made and joint texts in several fields, such as telecommunications, energy, and transport were agreed. During the seventh round, which took place in Buenos Aires on 8-11 April, 2002, the main topics discussed were the prospects for the Second EU-LAC Summit, the proposals regarding the business facilitation measures of the EU-Mercosur Business Forum, and the increase of EIB funds to Latin America. Join texts in the cooperation chapter, institutional framework and political dialogue were made. In the eighth round of negotiations, which took place on 11-14 November 2002 in Brasilia, negotiating texts about intellectual property rights and dispute settlement, the discussion on methods and modalities for the negotiations on market access on goods (including

agriculture) and services were concluded, and the implementation of the business facilitation measures was considered. [34]

On the 5th of March 2003, both parties exchanged a second offer on liberalisation of tariffs on goods. The EU offer covered 91% of Mercosur exports, and Mercosur's 83,5%, a much better offer than the previous 35%, and above the 80% minimum required by the WTO to consider the EU-Mercosur agreements as a free trade area. [35] During the 9th Round of negotiation, which took place in 17-21 March in Brussels, the tariff offers from the EU reached 91,5%, and from Mercosur 83,5%, and method and modalities for negotiations on investment and government procurement were agreed.[36]

As indicated so far, the ambition of the negotiators is to be able to provide a first-draft text of the full agreement at the EU-Mercosur ministerial meeting which will take place in the second half of 2003, and to conclude the agreement in 2004.[37]

## Conclusion

The historical background provided in this paper suggests that despite the *rapprochement* which has been taking place in the last decade, Mercosur is not a priority in the foreign policy of the European Union. Still, the EU has an interest that Mercosur continues evolving towards a customs union, and is conscious about the vital role that a successful conclusion of the Association Agreement might have in that respect.

The series of setbacks suffered by Mercosur in the end of the 1990s, resulting mainly from the macro-instability of its member-states (such as the devaluation of the Brazilian currency, in 1999, and the Argentina crisis, in 2001) has led to a profound rethinking ("soul searching") of the whole integration project, and there was a discussion whether it should really become a custom union, or if it would not be better to be limited to a free trade area.[38] To Mercosur, the importance of the negotiations of the Association Agreement is not only that it will establish the terms of its relationship with one of its main political and economic partners, but also that it will have an impact on the its further developments itself, specially in light of the negotiations of the Free Trade Area of the Americas (FTAA).

To conclude, it seems to be the case that the EU has an interest that Mercosur survives as a project of regional integration, and that the Association Agreement is concluded successfully. It could be added that the relevance of the agreement for the EU does not lie as much in its economic aspects, as in its political and symbolic aspects. If it is concluded successfully, the agreement would be the first ever between two customs unions, and would serve as a model for a new form of relationship in international affairs, contributing to the success of the EU in exporting regional integration as a peaceful and democratic model of development. One would expect, therefore, that the *rapprochement* will last into the near future.

# Notas

[1] For the period before the Treaty of Maastricht which created the European Union, the term EU refers to the three European Communities (the European Economic Community (EEC), renamed European Community (EC) by the Treaty of Maastricht; the European Coal and Steel Community (ECSC) and the European Atomic Energy Community (EURATOM)), and its member-states within the framework of the European Political Cooperation (EPC).

[2] See for instance: Dias, 1999; CEPAL 1999; IRELA 1997,1999a,1999b; de Brito, 2000; Ayuso, 1996; Camerana, 1995; Correia, 1996; Dauster, 1997; Di Biase, 1996; Freres et al, 1992; Galli, 1995; Grabendorf, 1999; Gratius, 2002; Marin, 1996; Matutes, 1999; Mix, 1996; Bodemer, 2001; Picerno 1996; Purcell, 1995; Roett, 1994; Ramjas, 1996; Saboia, 1993; Vasconcelos, 1993; Vizentini, 1999. Among the explanatory factors to this *rapprochement* usually pointed out in the literature and in the general media, three are the most recurrent: the EU intention to balance the US hegemony, the accession of Portugal and Spain to the EU, and the processes of democratisation, economic liberalisation, and regional integration which took place in the Southern Cone States. An in depth analysis of the causes of the *rapprochement* for the cases of foreign direct investment and agricultural trade is developed in the author's Phd dissertation, Ribeiro Hoffmann, 2003.

[3] See for instance the European Commission communications COM (95) 495 final and COM (99) 600, and Chris Patten's SPEECH/00/346, 2000.

[4] Independently of what was ‚better' for Latin America, i.e., to be under the influence of former colonial states or of other states seeking to increase their own power, the fact is that the Monroe Doctrine marked the entrance of the US into the dispute of influence over Latin America. See for instance Louard, 1992, p.480-485, and Blum et al, 1988, p.187-188.

[5] See Yrigoven, 1985, ch.2; Mower, 1982; Duran, 1985, pp.9-17.

[6] For the inform see IRELA 1996, p.5.

[7] Cavalcanti, 1996, pp.180-181.

[8] In the 1960s the Italian government adopted the so-called 'triangular hypothesis' in its foreign policy, aiming to promote a relationship between the US, Italy, as representative of Europe, and Latin America to support the economic development of the latter. The policy was motivated, among others, by the concern of the Italian government with the massive immigration to the region, which reached more than 900.000 Italians between 1946-58. The lack of US support to the policy contributed to its failure. For more see Camerana, 1985. Italian immigration was already strong before this period. Until 1947 Italians there was a total of 1.513.151 Italian immigrants in Brazil, followed by Portuguese (1.462.117), Spaniards (508.802), German (253.846) and Japanese (188.622), see Ribeiro Hoffmann, 2001, p.149.

[9]CECLA was an *ad hoc* group formed in 1963 by Latin American countries to coordinate their participation at the first meeting of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). For the Declaration of Buenos Aires see IRELA, 1996, p.32.

[10] What characterize First Generation Agreements are their conventional bilateral and technical structure and their reference to possible reciprocal cooperation. In practical terms, however, these treaties only extended the Most Favoured Nation (MFN) status to its signatories. See Lamothe, 1996, p.650; Calderón, 1996, p.682.

[11] The first Lome agreement was renegotiated in the subsequent Lome's II of 1979, III of 1985, IVa of 1989, and IVb (Mid term review) of 1995, and replaced in June 2000 by the Cotonou Agreement.

[12] Parlatino was created in 1964 by the Lima Declaration as a permanent regional institution constituted by the elected national Parliaments of Latin America with the aim of promoting peace, democracy, human rights, economic development, regional integration and international cooperation, among others. It has a permanent seat in Sao Paulo, Brazil where the annual Assembly and other meetings take place. For details see homepage http://www.parlatino.org.br.

[13] Yrigoyen, 1985, p.17.

[14] See Camerana, 1995 and Cavalcanti, 1996, pp.196-197.

[15] About the EU conduct during the Falklands War see Camerana, p.61; Yrigoyen, ch.3; Hill, 1996; Martin, 1999, pp.131-169.

[16] The second generation agreements reaffirmed the MFN clause and contained declarations about the intention to increase bilateral economic cooperation. See Lamothe, 1996, p.650; Calderón, 1996, p. 682.

[17] The Andean Pact was created in 1969 between Venezuela, Colombia, Equator, Peru and Bolivia, and the Central American Common Market was originally created in 1960 between Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Costa Rica and revitalised after the Central American crisis, when Panama became a member as well.

[18] See for instance: Smith, Hazel, 1995; Saraiva, 1996, ch.5; Guttry, 1996.

[19] IRELA was closed down in 2002 due to allegations of financial misconduct.

[20] The increased interest of Spain to develop closer relations with Latin America began under the regime of General Franco. The consensus on the priority accorded to Latin America among Spanish political parties is reflected in the Constitution of 1978, in which Art.56.1 of Title II states that "As a Chief of State and the symbol of its unity and permanence, the King shall moderate the regular functioning of its institutions and assume the highest representation of the Spanish State in international relations, *particularly with the nations of its historical community*…" with "historical community " referring both to Europe and Latin America. These priorities are reflected in the structure of the Spanish Foreign Ministry, which created, in 1985, the Secretariat of State for International Cooperation and for Iberoamerica, alongside with its other two divisions, the Secretariat of State for the EC, and the General Secretariat of Foreign Policy. For more about relations between Spain and Latin America see for instance, Schumacher, 1995; Berrocal, 1981; Guzman, 1981; García, 1996, pp.707-711; Baklanoff, 1996, p.110; Atkins, 1995, pp.89-90; Durán 1997; Cavalcanti 1994, 1996.

[21] A major multilateral cooperative initiative including Portugal and Brazil is the Community of the Portuguese Speaking Language Countries (CPLP), created in 1996. The idea came up in 1989 during the First Meeting of the Heads of State and Government of the Portuguese Speaking Countries in Sao Luis, Brazil, when the Portuguese Language International Institute, based in Cidade da Praia, Cabo Verde, was also established. The Community, on the contrary of what its name suggests, does not focus only on linguistic matters; its objectives include political-diplomatic coordination and economic cooperation. It has a legal personality, an institutional framework and a budget financed by the member-states and private contributions to support the implementation of its objectives. Some of its achievements include cooperation with Timor-Leste, the mediation in the conflict in Guine-Bissau in 1998; the forgiveness of the external debt of Mozambique vis-à-vis Brazil in 2000, and the development of projects against AIDS, and transfer of technology. About the CPLP see Saraiva, 2001, and for a general historical background of the relations between Brazil and Portugal see Magalhaes, 1999 and Cervo & Magalhaes, 2000.

[22] The Rio Group was created in 1986 by Brazil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Colombia, Mexico, Peru and Venezuela as an intergovernmental group to promote peace, democracy and integration of Latin America. Bolivia, Chile, Equator and Panama jointed it afterwards. For more see for instance Saraiva, 1996, ch.6. For the final declaration of the meetings until 1996 see IRELA, 1996, and EU DG External Relations homepage.

[23] The delegation in Paraguay and Uruguay operate in a joint office located in Montevideo. For details see the delegation's homepages (www.delarg.cec.eu.int; www.delbra.cec.eu.int; www.delury.cec.eu.int). About the opening of the delegation in Brazil, which was the first in Latin America, see Cavalcanti, 1996, p.195.

[24] The Iberoamerican Community is qualitatively different from the British Commonwealth and the French relationship with former colonies. The longer lag in time of decolonisation, and the relatively more advanced stage of development of the "ex-colonies" give a much more symmetric character to the Community, despite the leadership ambitions on the part of Spain. For more details see for instance Seixas Correia, 1994, and for the conclusion of the Iberoamerican annual summits see homepage of the Spanish Foreign Affairs Ministry: http://www.aeci.es/

[25] The agreements with Mexico of 1997 (after the incorporation of Decisions 2/2000 and 2/2001), Chile of 2002, and the Association Agreement with Mercosur under negotiation since 1999 are sometimes referred as a 4th generation, since they include FTAs, unlike the other agreements. See Lamothe, 1996, p.651; Calderón, 1996, p.682; García, 1996, pp.725-732 CEPAL, 1999, p.8; COM (95) 216 final; Devlin et al, 2002.

[26] It is interesting to note what while the democratic clause is welcomed by Latin American governments, which see it as a reinforcement of the guarantee against the return of military governments (Mercosur also has such a clause, which was used against the attempts of military coup in Paraguay in 1996 and 2000), most Asian countries see it as an attempt of the EU to export Western values in detriment of Asian values and an issue of national sovereignty. This disagreement, enhanced by the entrance of Burma to ASEAN in 1997 is the main reason why the attempts to conclude a 3rd generation agreement between the EU and ASEAN in 1992 failed. See Lim, 1999, pp.4-11.
[27] For this distinction and more details see Torrent, 1998, p.213-228. The differentiation is actually also pertinent to 2nd generation agreements. Among the full agreements some were signed as pre-accession agreements to the EU, such as the ones with Estonia, Latvia, Lithuania and Slovenia. Others, such as with Czechoslovakia, Hungary and Poland acknowledged the associate's intention to seek membership but did not included any contractual obligation in that respect. In this sense it is a mistake to distinguish cooperation and association agreements with basis on the possibility of EU accession. The association agreements with Cyprus and Malta, or Chile and Mexico make no reference at all to membership. See Phinnemore, 1999, pp.62-70.
[28] This point becomes particularly relevant in the case of Asian countries, which do not accept the democratic clause in bilateral agreements but are targets of development cooperation via NGOs. In this case, the EU support to democratisation is against the national interest of the recipient country, as appointed by Lim, 1999, p.35.
[29] About the Rio Summit see for instance IRELA, 1999a and 1999b; Maior, 1999; Stuart, 1999; and about the Madrid Summit Gratius, 2002.
[30] About the idea of exporting the EU model see for instance Torrent, 2002, pp.208-213.
[31] Grabendorf, 1999, p.103.
[32] For detailed analysis of the agreemetns see for instance Kinoshita, 2001, and Torrent, 1998, p.224-227.
[33] See for instance Devlin et al, 2002.
[34] For more details about the negotiation process see DG External Relations Homepage, (http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/index.html) and IRELA 2000a.
[35] Gazeta Mercantil, Editorial, 10/03/03; Daniel Ritter, Valor Economico, 10/03/03.
[36] Folha de Sao Paulo, Editorial, 22/03/03.
[37] Press IP/03/329, 05/03/03.
[38] See for instance Bouzas, 2002.

## Bibliography

Atkins, G.Pope, *Latin America*, Westview Press, 3rd Edition, 1995.

Ayuso, Anna, *La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea*, in: Afers Internacionals, nº 32, 1996.

Baklanoff, Eric, *Spain's Economic Strategy toward the "Nations of its historical community": the reconquest of Latin America?*, in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol.38, Bo.1, 1996.

Berrocal, Luciano, *La politique latino-américaine de l'Espagne: quelques éléments d'analyse*, in: Institut d'Etudes Europeennes Université Libre de Bruxelles, Colloques Europeens, *La Communaute Europeenne et L'Amerique Latine*, Bruxelles, 9 et 10 mai 1980, Editions de l'Universite de Bruxelles, 1981.

Blum, John, William McFeely, Edmund Morgan, Arthur Schlesinger, Kenneth Stampp and C.Vann Woodward, *The national experience. A history of the United States*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, Inc, 7th edition, 1988.

Bodemer, Klaus, *Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft ? – Die europäisch – leteinamerikanischen Beziehungen an der Wende zum 21. Jahrhundert*, in : Wulfdiether Zippel(Hrsg.), Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten, Nomos, Baden-Baden, 2001.

Calderón, Alvaro, *Relaciones Unión Europea-América Latina. Mecanismos de Cooperación financiera*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Camerana, Ludovico Incisa di, *Italia e America Latina: dallo strabismo all'attenzione*, in: Relazioni Internazionali, Ottobre 1995.

Cavalcanti, Geraldo Holanda, *O Brasil e a CEE, 30 anos de relacoes*, in Albuquerque, Jose Augusto Guilon (ed), Sessenta Anos de Politica Externa Brasileira 1930-1990. Diplomacia para o desenvolvimento, Cultura Editores Associados, 1996.

CEPAL, *América Latina en la Agenda de Transformaciones Estructurales de la Unión Europea: una contribuición de la Cepal a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de américa Latina y el Caribe y de la Unión Europea*, Santiago, 1999.

Cervo, Amado & Jose Calvet de Magalhaes, *Depois das Caravelas. As Relacoes entre Portugal e Brasil 1808-2000*, Editora UnB, 2000.

Correia, Miguel Anacoreta, *Mercosur y la Unión Europea. Un Acuerdo para un Futuro Conjunto*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Dauster, Jorio, *Mercosul – União Européia: rumo à associação inter-regional*, in: Política Externa, vol.4, nº 4, 1996.

Dauster, Jorio, *O Brasil no contexto do Acordo União Européia – Mercosul*, in: Konrad Adenauer Stiftung - Debates, nº 13, 1997.

Devlin, Robert, Antoni Estevadeordal, & Ekaterina Krivonos, *The trade and cooperation nexus: how does the Mercosur-EU Process Measure up*?, in Giodano, Paolo (ed), An integrated approach to the EU-Mercosur Association, Chaire Mercosur Sciences Po, 2002.

Di Biase, Héctor N., *Acuerdo Mersosur-Unión Europea: el paso a la segunda fase*, in: Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración, Vol.2, nº 10, 1996.

Durán, Esperanza, *European Interests in Latin America*, Chatham House Papers, nº 28, The Royal Institute of International Affairs, Routledge & Kegan Paul, London, Boston & Henley, 1985.

Freres, Christian, *The European Union as a global civilian power: development cooperation in EU-Latin American Relations*, in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol.42, nº 2, 2000.

Galli, Diego A. Laporte, *La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación*, in: Afers Internacionals, nº 31, 1995.

García, Eduardo Cuenca, *Las relaciones económicas entre Europa y América Latina*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Grabendorff, Wolf, *Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?*, in: Roett, Riordan (ed), *Mercosur: regional integration, world markets*, Lynne Rienner Publishers Inc, London & Boulder, 1999.

Gratius, Susanne, *América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: Intereses, Conflictos y Expectativas*, Konrad Adenauer & PEE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

Guzman, Gabriel, *Commentaires sur límpact possible de ládhésion de l'Espagne à la CEE sur les relations avec l'Amerique Latine*, in: Institut d'Etudes Europeennes Université Libre de Bruxelles, Colloques Europeens, *La Communaute Europeenne et L'Amerique Latine*, Bruxelles, 9 et 10 mai 1980, Editions de l'Universite de Bruxelles, 1981.

Hill, Christopher, *The Falklands War and European Foreign Policy*, in: Stavridis, Stelios & Christopher Hill (eds.), Domestic Sources of Foreign Policy, Oxford, Washington DC, 1996.

IRELA, *A challenge to the Atlantic triangle? Context and agenda of an EU-Latin America Summit*, Briefing nº 97/2, 1997.

IRELA, *La Cumbre de Río: Hacia una asociación estratégica?,* Informe, 30 June 1999.

IRELA, *Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI*, Informe Especial Cumbre de Rio, 1999.

IRELA, *Las negociaciones Union Europea-Mercosur: El largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid, 2000.

Kinoshita, Fernando, *Mercosur y Unión Europea: de la cooperación al libre comercio*, Papel Virtual, Rio de Janeiro, 2001.

Lamothe Alejandro E., *Las relaciones jurídicas entre la Unión Europea y los diferentes esquemas de integración latinoamericanos*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Lim, Paul, *Political Issues of EU-ASEAN Relations*, Panorama 1/1999, Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

Louard, Evan, *Basic Texts in International Relations*, McMillan Press Ltd, London, 1992.

Magalhaes, Jose Calvet de, *Breve Historia das Realcoes Diplomaticas entre Brasil e Portugal*, Editora Paz e Terra, 1999.

Marín, Manuel, *Las relaciones entre la UE y AL: passado, presente y futuro*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Marín, Manuel, *L'Unione europea e l'America Latina*, in: Relazioni Internazionali, nº 50, 1999.

Matutes, Juan Abel, *España e Iberoamérica: una relación privilegiada*, in: Relazioni Internazionali, nº 50, 1999.

Mix, Miguel Rojas, *La cultura en las relaciones entre la UE y AL y la especificidad de Iberoamérica*, in: Pozo, Carlos Francisco Molina del, *Integracion Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Mower Jr., A.Glenn, *The European Community and Latin America. Case study in global role expansion*, Greenwood Press, Westport & London, 1982.

Picerno, Alfredo & Gutiérrz, Pablo, *Notas sobre la convergencia entre el Mercosur y la Unión europea*, in: Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economia Humana (CLAEH), Montevideo, nº 77, 1996.

Purcell, Susan Kaufman & Francoise Simon, *The Impact of Regional Integration on European-Latin American Relations*, in: Purcell, Susan Kaufman & Francoise Simon, *Europe and Latin America in the World Economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1995.

Ramjas, Gabriel Arthur, *Las relaciones Unión Europea-América Latina: hacia una nueva era de entendimiento*, in: Análises Político, nº 28, 1996.

Ribeiro Hoffmann, Andrea, *Os imigrantes alemaes no Brasil e as relacoes comerciais Brasil-Alemanha entre 1815 e 1871: uma analise das subjetividades coletivas*, in Contexto Internacional, Vol. 23, 2001.

Ribeiro Hoffmann, Andrea, *The foreign policy behaviour of the European Union towards the Latin American Southern Cone States (1980-2000): has it become more cooperative? The cases of foreign direct investment and agricultural trade*, Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Sozialwissenschaften in der Fakultät für Sozial – und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, 2003.

Roett, Riordan, *La relacion trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos*, in: America Latina / Internacional, Vol. 1, nº 2, 1994.

Sabóia, Eduardo Paes, *Cooperação Mercosul-CEE*, in: Boletim de Diplomacia Econômica, nº 14, 1993.

Saraiva, Jose Flavio Sombra (ed), *CPLP – Comunidade dos Paises de Lingua Portuguesa*, Instituto Brasilerio de Relacoes Internacionais (IBRI), 2001.

Saraiva, Miriam Gomes, *Política Externa Europea: el caso del los Diálogos Grupo a Grupo con América Latina de 1984 a 1992*, Nuevohacer, Buenos Aires, 1996.

Schumacher, Edward, *Spain and Latin America: The Resurgence of a Special Relationship,* in: Purcell, Susan Kaufman & Francoise Simon, *Europe and Latin America in the World Economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1995.

Smith, Hazel, *European Union Foreign Policy and Central America*, St.Martin's Press Inc, New York & Macmillan Press Ltd, London, 1995.

Stuart, Ana Maria, *Valores e interesses na Cimeira América Latina-Caribe e União Européia: do texto ao contexto*, in: Carta Internacional, nº 77, 1999.

Torrent, Ramon, *Derecho y Práctica de las Relaciones Exeriores en la Unión Europea*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998.

Torrent, Ramon, *Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations*, in Giordano, Paolo (ed), An integrated approach to the EU-Mercosur Association, Chaire Mercosur Sciences Po, 2002.

Vasconcelos, Álvaro de, *Parceiros Naturais. Europa – América Latina*, in *Europa-América Latina: A Convergência Natural*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisboa, 1993.

Vizentini, Paulo Fagundes, *As negociações Mercosul-União Européia*, in: Carta Internacional, nº 77, 1999.

Yrigoyen, Martín, *El Dialogo America Latina - CEE*, Lluvia Editores, Lima, 1985. Dias, Vivianne Ventura, *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (Rio de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999),* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1999.

# O BRASIL E O FMI DE 1944 A 2002: UM RELACIONAMENTO FEITO DE ALTOS E BAIXOS

*Paulo Roberto de Almeida**

**Resumo**

Ensaio histórico sobre o desenvolvimento institucional das relações entre o FMI e o Brasil, com ênfase nas medidas e recomendações de políticas econômicas feitas ao logo do tempo, consubstanciadas em acordos de assistência financeira desde os anos 1950 até 2002.

**Abstract**

Historical essai about the IMF-Brazil relations institutional development, with emphasys in measures and economic politics recommendations, since 1950 to 2002.

## 1. Introdução: o Brasil e o sistema de Bretton Woods

O Brasil é um dos *founding fathers* das duas principais instituições multilaterais de caráter monetário e financeiro da ordem econômica contemporânea, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, criadas em 1944 como resultado da conferência de Bretton Woods (New Hampshire, nos Estados Unidos) e convertidas em agências especializadas das Nações Unidas (embora com estatuto especial e diferente das demais entidades intergovernamentais). A primeira, mais conhecida (e vilipendiada), presidiu ao ordenamento monetário peculiar que vigorou durante uma fase circunscrita da história econômica mundial (1946-1973), qual seja, o esquema de paridades cambiais fixas (mas ajustáveis), enquanto a segunda está basicamente voltada para o financiamento de projetos de desenvolvimento (embora em sua origem devesse cuidar basicamente da reconstrução das nações arrasadas pela Segunda Guerra Mundial. Existem, como é óbvio, diferenças notáveis entre as funções desempenhadas e as políticas recomendadas por cada uma delas, ainda que elas constumam ser enfeixadas, sobretudo por seus inimigos ideológicos, num mesmo conjunto de "patrocinadores da globalização", junto com a OMC, a OCDE (com sede em Paris) e, provavelmente, o Banco de Compensações Internacionais, com em Basiléia)

* O presente texto constitui uma versão resumida do capítulo que preparei para o livro organizado por Valério de Oliveira Mazzuoli e Roberto Luiz Silva, *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI* (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003); ele apresenta argumentos e opiniões pessoais do autor e não tem qualquer pretensão de refletir ou representar posições oficiais do Governo brasileiro ou de suas autoridades econômicas ou diplomáticas, com relação às questões financeiras e monetárias internacionais e às políticas econômicas passadas ou presentes do Brasil.

As duas organizações, criadas para cuidar das moedas e das finanças internacionais, acabam por envolver-se na administração prática da vida econômica dos países membros, daí derivando uma série de implicações políticas e econômicas que tendem a despertar mais paixões do que racionalidade nos debates conduzidos na esfera doméstica desses países. Esse papel é mais realçado no caso do FMI que, desde 1973 administra (mal) um sistema financeiro internacional caracterizado pela flutuação cambial. De fato, desde o início dos anos 70, se operou a passagem do ciclo de crises financeiras predominantemente cambiais (e que envolviam igualmente países desenvolvidos) para crises de balanço de pagamentos (típicas de países em desenvolvimento). Observou-se, ao mesmo tempo o refinamento das políticas de condicionalidades do FMI e a intensificação do debate político em torno de sua consistência ou adequação às realidades nacionais dos países membros. O Brasil tem sido fértil nesse tipo de debate, praticamente desde meados dos anos 50 do século XX, até os dias que correm, a julgar pela veemência de certos argumentos eleitorais.

Com efeito, desde os anos 1950 pelo menos, o FMI tem sido um dos mais freqüentes "bodes expiatórios" utilizados politicamente no Brasil, situação que tem sido entretanto corrigida gradualmente no período recente. Pretendo, neste texto que antecede a pesquisa mais extensa sobre as relações do Brasil com o FMI, tratar de maneira mais descritiva do que analítica do relacionamento entre o FMI e os governos brasileiros, com ênfase nos aspectos institucionais. Na parte final apresento alguns elementos do debate em torno do chamado "modelo de Bretton Woods", no meio século decorrido desde o final da Segunda Guerra Mundial, com ênfase na posição do Brasil. Apresento, finalmente, algumas tabelas resumindo o relacionamento político e financeiro entre o Brasil e o FMI.

## 2. O Brasil em Bretton Woods: sem a dimensão do desenvolvimento

Em maio de 1944, Roosevelt estende ao Brasil o convite para participar, junto com 43 outras "nações unidas e associadas", da conferência que deveria discutir a reconstrução econômica do pós-guerra. O Brasil esteve representado em Bretton Woods pelo ministro da Fazenda do governo Vargas, Arthur de Souza Costa, que chegou a presidir um dos comitês (o de "organização e administração") da Comissão I da Conferência (que tratava do próprio FMI). Acompanhavam-no, como delegados, entre outros, Francisco Alves dos Santos Filho, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil; Valentim Bouças, à época pertencente à Comissão bilateral de Controle dos Acordos de Washington sobre a dívida brasileira; Eugenio Gudin, membro do Conselho Econômico e Financeiro e do Comitê de Planejamento Econômico da presidência da República; Octávio Gouveia de Bulhões, da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda; e Vitor Bastian, Diretor do Banco da Província do Rio Grande do Sul (de onde vinha Souza Costa antes de ser convidado por Vargas para

substituir Oswaldo Aranha na Fazenda). Faziam ainda parte da delegação o jovem diplomata Roberto de Oliveira Campos, então segundo secretário da Embaixada em Washington, e Santiago Fernandes, economista do Banco do Brasil.

A delegação brasileira propôs uma conferência específica para promover a estabilidade nos preços dos produtos de base, idéia que seria retomada na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego em Havana e em diversas reuniões econômicas que, nos anos 50 e começo dos 60, levam à constituição da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Os esforços do Brasil e de outros países para viabilizar medidas em favor do desenvolvimento econômico não encontram eco nos debates. Os acordos de constituição do FMI, por exemplo, assim como o Acordo Geral de 1947, não fizeram nenhuma distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Não se tratava, no entanto, de uma discriminação direta e voluntariamente perversa: o problema simplesmente não se colocava, na ótica dos que convocaram a Conferência de Bretton Woods. A reorganização econômica e monetária do mundo era um problema a ser resolvido basicamente entre as grandes potências, que se consideravam como as únicas "responsáveis pela ordem internacional". Em Bretton Woods atuaram essencialmente os EUA e a Grã-Bretanha: todos os demais participantes eram meros figurantes.

## 3. O FMI em sua primeira fase: inconsistências sistêmicas

O fato de os acordos de Bretton Woods não trazerem nenhuma distinção entre países avançados e países em desenvolvimento pode ser explicado pelo contexto da época, quando a questão prioritária era a da reconstrução econômica dos países em guerra, a começar pelas potências capitalistas da Europa. De fato, na primeira fase de suas atividades, o FMI desconhece a questão do desenvolvimento e sua prática corrente reflete os problemas prioritários da estabilização econômica nos países europeus. A organização parece ter demonstrado enorme tolerância para com as desvalorizações manifestamente ilegais praticadas por alguns desses países (a França, por exemplo), preocupando-se muito mais com os problemas de taxas múltiplas de câmbio e de práticas discriminatórias em matéria monetária (controle dos fluxos de divisas) por parte dos países menos desenvolvidos do que com as enormes restrições ao câmbio prevalecentes nos países europeus. Esse *double standard* não deixou, evidentemente, de provocar um legítimo mal-estar nesses países, em especial na América Latina, que ressentiam que muito maior atenção era dada às suas práticas restritivas do que às dos *major powers*.

Nessa primeira fase, a política econômica relativamente ortodoxa conduzida pelos ministros de Dutra coincide com a filosofia imperante no FMI. Sem embargo, a saída de capitais e o esgotamento das reservas em divisas acumuladas durante a guerra – processo

também acelerado pela liberalização das importações como meio de controlar a inflação – atingem tais proporções que o Governo é obrigado a reintroduzir medidas de controle cambial em meados de 1947. Apesar disso, ele recusou-se persistentemente a alterar a paridade do cruzeiro, uma vez que, de acordo com as regras do Fundo, o câmbio estável era considerado um princípio de bom comportamento econômico.

Com efeito, para assegurar a estabilidade cambial nas relações econômicas internacionais, o convênio constitutivo do FMI – promulgado no Brasil em maio de 1946 – não permitia a existência de moedas flutuantes, nem a introdução de depreciações unilaterais para aumentar a competitividade. O Governo Dutra manteve-se atrelado a esse princípio durante todo seu período constitucional, mesmo em face de desvalorizações "ilegais" realizadas por alguns países europeus durante a fase de penúria de dólares do imediato após-guerra. Uma vez feita a declaração da paridade de sua moeda em meados de 1946 – o valor era aquele expresso em termos de ouro (ou dólares) em julho de 1944, data da Conferência de Bretton Woods, e correspondia a uma taxa de Cr$ 18,46 por dólar, já em vigor desde 1939 –, ela seria mantida até o próximo Governo Vargas, quando se volta a adotar o pouco ortodoxo sistema de taxas diferenciadas.

Na verdade, uma certa heterodoxia no manejo da política cambial tinha sido introduzida desde meados de 1947, quando, por força da penúria de divisas, se adotou o regime de licenças de importação, segundo uma hierarquização de prioridades. Mas, a paridade cambial declarada em 1946 foi mantida até 1953, a despeito da enorme inflação registrada nesse período. A única conseqüência dessa adesão um pouco míope aos princípios estritos do FMI foi a valorização da moeda brasileira, embora limitada pela inflação mundial e pela desvalorização das moedas européias no final dos anos 40.

A primeira operação contraída pelo Brasil com uma das organizações de Bretton Woods foi um empréstimo para um projeto de energia elétrica à base térmica contraído junto ao Banco Mundial em 1949, por um montante de 75 milhões de dólares. As operações com o FMI não começaram senão na década seguinte e parecem ter consistido, numa primeira experiência, num simples aval dado em 1954 a empréstimo do Eximbank, o banco garantidor de financiamentos às exportações do governo americano, o que foi logrado a despeito do sistema de taxas múltiplas de câmbio então mantido pelo Brasil. Nessa época, aliás, o FMI formula uma recomendação para a unificação do regime cambial, o que no entanto não podia ser logrado de imediato em vista dos persistentes problemas fiscais e tributários (a taxa múltipla atuava como um adicional tarifário, pelo menos antes da reforma aduaneira de 1957, que mudou a tarifa de específica para *ad valorem*). Nas décadas seguintes, o Brasil viria a ser um dos principais clientes de ambas as organizações, muito embora as relações com o FMI tenham seguido um padrão mais irregular do que as operações quase constantes mantidas junto ao BIRD.

## 4. Juscelino Kubitschek dá inicio à demonização do FMI

Uma das etapas mais significativas desse relacionamento tortuoso é representada pelo rompimento, em 1959, por Juscelino Kubitschek, de um acordo *stand-by* negociado no ano anterior pelo seu ministro Lucas Lopes. Esse gesto de fundo essencialmente político e quase demagógico assumiu, na simbologia de uma certa história simplista, ares de declaração triunfalista de independência econômica por parte do Brasil, como se o FMI e, por trás dele, o governo dos EUA tivessem interesse em colonizar ou humilhar o País, quando o que estava em jogo era tão somente o cumprimento de certos critérios de desempenho em matéria monetária e fiscal. Na verdade, Juscelino, já comprometido com o projeto de construção de Brasília pela via fácil (e altamente irresponsável) das emissões inflacionistas não pretendia submeter-se a nenhum tipo de controle de gastos (menos ainda de elaboração orçamentária normal). O fato é que as "explicações" dadas por JK para justificar o rompimento do acordo stand-by com o Fundo – o atendimento das exigências teria redundado, por exemplo, no "aniquilamento" do País, ele teria de "abrir mão do Plano de Metas" e deixaria o povo "passando fome" – passaram a integrar a demonologia da esquerda brasileira em relação ao FMI – logo identificado com "fome e miséria internacional" – praticamente até os dias de hoje, constituindo um caso único de auto-engano coletivo cultivado de maneira persistente durante décadas a fio.

Um pouco mais adiante, novo acordo *stand-by* negociado pelo ministro Clemente Mariani com o Fundo em 1961 teve de ser suspenso após a renúncia de Jânio Quadros, cuja realização mais importante na área econômica foi a unificação dos diferentes regimes cambiais em vigor desde a segunda presidência de Getúlio Vargas, medida adotada depois de desvalorização importante da moeda e eliminação de subsídios a alguns bens. Os anos tumultuados da presidência João Goulart – primeiro sob um regime parlamentarista, depois no sistema presidencialista novamente – não constituem uma trajetória uniforme de política econômica e portanto não podem ser analisados segundo um padrão normal de relacionamento com as agências financeiras multilaterais. De resto, o Brasil não chegou a contrair, nessa fase, nenhuma nova obrigação financeira com as entidades internacionais, tendo sido entretanto obrigado a negociar empréstimos e financiamentos de curto prazo com governos e entidades nacionais de financiamento e depois a renegociar esse créditos, inclusive no âmbito do Clube de Paris, quando a inadimplência se manifestou no horizonte.

## 5. O regime militar e o FMI: boas relações, sem dependência

O governo militar, sustentado pelas forças conversadoras, bem acolhido pelos EUA e integrado por economistas ditos "ortodoxos", passou a viver em termos melhores com o FMI, de que são exemplo os sucessivos acordos *stand-by* negociados praticamente ano a ano

entre 1965 e 1972. De fato, esses acordos não eram necessários do ponto de vista estrito da balança de pagamentos, justificando-se apenas como uma espécie de "selo de qualidade" das políticas econômicas implementadas nessa fase de estabilização. Dos quase 570 milhões de DES concedidos nessa época em oito operações anuais, o Brasil sacou apenas 150 milhões (em duas tranches de 75 milhões cada, as primeiras, sem condicionalidades), contentando-se o governo com o aval do FMI para fins de renegociação da dívida com credores oficiais. O BIRD, a partir dessa época, também passou a emprestar com maior liberalidade ao Brasil, assim como a AID, a agência oficial de ajuda ao desenvolvimento do governo dos EUA, ou o Eximbank.

A fase do chamado "milagre econômico brasileiro", entre 1967 e a primeira crise do petróleo, em 1973, coincide com o ingresso de importantes fluxos de investimento estrangeiro, tendo o governo atuado inclusive no sentido de restringir o excesso de entradas, de maneira a não provocar surtos inflacionários na economia brasileira. Mesmo depois do início de problemas na balança de pagamentos, com a triplicação dos preços do petróleo e a continuidade das grandes obras de infra-estrutura e dos investimentos estatais patrocinados pelo governo "desenvolvimentista" de Geisel, o governo evitou fazer apelo ao FMI, preferindo socorrer-se nos euromercados, então regurgitando de petrodólares que passaram a ser reciclados em condições extremamente generosas para com os tomadores (taxas de juros praticamente negativas, em face da aceleração da inflação nos países centrais). De resto, o FMI teve papel pouco ativo na fase de grandes turbulências dos anos 70, atingido ele mesmo pela alteração quase completa dos fundamentos que tinham presidido sua atuação institucional desde a assinatura dos acordos de Bretton Woods: o regime de paridades fixas e a conversibilidade do dólar em ouro a uma taxa estável.

A nova crise do petróleo, em 1979, agravou ainda mais a situação das transações correntes do Brasil, numa fase em que as taxas de juros passam a ser flutuantes e de fato aumentam extraordinariamente a partir da política do Federal Reserve de atrair capitais para os EUA. O governo Figueiredo, novamente com Delfim Netto à frente da economia, hesitou entretanto em recorrer ao FMI, na medida em que o apelo teria um enorme custo político. Ele só o fez quando a situação já tinha saído de controle, com escassez de capitais voluntários a partir da guerra das Malvinas (maio de 1982) e sobretudo com o deslanchar da moratória mexicana em agosto desse ano. Entre o início de 1983 – quando um acordo dito EFF (*extended Fund facility*) é negociado – e o final do regime militar, o Brasil beneficiou-se de créditos emergenciais do Fundo mas não conseguiu cumprir a maior parte das exigências e requerimentos formulados pelo staff do órgão e estabelecidos por sua diretoria pois que não obtinha condições políticas para um conjunto de reformas tendentes a desindexar a economia brasileira e a colocar as contas públicas sob controle. O ministro Delfim Netto

negociou e renegociou meia dúzia de cartas de intenções para sustentar um acordo stand-by que nunca foi implementado em forma integral.

Mais grave porém que os conflitos distributivos de ordem interna era o problema da dívida externa, tanto a oficial, que teria de ser renegociada no âmbito do Clube de Paris, como a comercial, para a qual os instrumentos de coordenação ainda eram incipientes e improvisados. A estrutura dos empréstimos consorciados, envolvendo dezenas, senão centenas de bancos – os chamados "syndicated loans" – era obviamente uma dificuldade: um comitê assessor dos bancos credores foi rapidamente constituído, mas seu funcionamento deixava bastante a desejar em face das disputas entre os próprios bancos para um tratamento preferencial para os seus créditos. A inadequação dos mecanismos institucionais para o encaminhamento adequado do problema da dívida externa era patente. Por um lado, os bancos privados tinham sido extremamente irresponsáveis ao conceder empréstimos sobre empréstimos aos governos dos países em desenvolvimento, na suposição absurdamente anti-histórica de que estados soberanos não vão à bancarrota e não declaram moratória. Eles estavam esperando que o governo dos EUA e o próprio FMI garantisse pelo menos o pagamento dos juros por parte dos países devedores, algo que esteve sob risco em diversas ocasiões. Por outro lado, o FMI estava apenas equipado para tratar de desequilíbrios temporários de balanço de pagamentos, não para administrar um processo prolongado de renegociação de dívidas soberanas e comerciais.

O problema da dívida externa de meados dos anos 80 foi mais empurrado para a frente a partir de uma série de novos empréstimos e de reescalonamentos por parte da banca privada – entre eles, mega-operações conduzidas pelo Citi e pelo Morgan no início de 1983 – do que de fato resolvida por via da cooperação institucional entre o governo brasileiro e o Fundo, objeto de um grande empréstimo nessa mesma época, logo suspenso em face do descumprimento brasileiro de uma série de metas. Tem início nesse período um novo capítulo do que se poderia chamar, livremente, de "novela financeira do Brasil", isto é, a sucessão infindável de visitas de missões técnicas do Fundo, enviadas ao Brasil para examinar as contas e propor novas metas que tampouco seriam cumpridas. O aspecto risível do folclore em torno das "missões do FMI" esconde o que de fato passou a constituir a essência de uma outra série de componentes da demonologia brasileira em torno dessa instituição: as condicionalidades impostas como parte de uma conspiração de banqueiros e governos poderosos para obrigar o País a reembolsar uma dívida ilegítima e impagável.

Os anos 80 também assistiram ao surgimento de "visões alternativas" para o tratamento da dívida, inovando em relação à abordagem estritamente financeira nas experiências históricas precedentes. Foros informais de consulta como o "consenso de Cartagena" (1984) – de que participou o Brasil, mais pela sua diplomacia do que pelas suas autoridades financeiras – impulsionaram esse tipo de "politização" da questão da dívida,

mas deve-se reconhecer que seus resultados práticos foram bastante modestos, a despeito mesmo de terem os países do G-7 passado a aceitar como inevitáveis os esquemas de redução do principal e dos juros, em especial para os países mais pobres altamente endividados. Essas iniciativas de abatimento da carga da dívida oficial passaram a ser conhecidos pelos nomes das cidades nas quais o G-7 realizava suas reuniões anuais: "menus" de Toronto, de Londres, de Nápoles e de Lyon, nenhum deles aplicado ao Brasil, em vista das dimensões de sua economia e de sua posição mais sólida do ponto de vista das contas externas.

A descoordenação política e operacional em torno do problema da dívida externa dos países emergentes era de fato muito grande, envolvendo muitos atores dotados de pouca inspiração e muita transpiração: FMI, Banco Mundial, Tesouro americano, Federal Reserve, Departamento de Estado, agências garantidoras de créditos comerciais, outros governos credores – geralmente europeus, mas também os japoneses e canadenses – ademais, obviamente, dos bancos privados, centenas deles, a começar pelos grandes de Wall Street e da City londrina. Um certo grau de energia por parte dos funcionários americanos e também um pouco de sorte – assim como a própria cooperação dos principais devedores, a começar pelo México e pelo Brasil – evitou o pior: o colapso do sistema financeiro internacional. O esquema não evitou contudo a estagnação e a crise nesses mesmos países, dando origem ao estigma da "década perdida". Oportunamente, a introdução do princípio do reescalonamento com desconto do valor face – ou fixação de juros –, tal como consubstanciado no Plano Baker, permitiu a lenta reabsorção dos casos mais graves de inadimplência financeira, com perdas desigualmente distribuídas entre os credores e os tomadores (variável segundo os casos).

Entretempos, no Brasil, a condução do processo de entendimentos com o Fundo foi bastante errática e irregular: logo depois do descumprimento das metas acertadas no acordo de facilidades ampliadas (EFF) do início de 1983, nova missão do FMI veio ao Brasil para tentar convencer as autoridades brasileiras a desindexar a correção automática dos salários, além obviamente de estabelecer metas precisas para a redução da inflação. Como relatado em uma história oficial do FMI cobrindo esse período, "Os brasileiros tinham resistência a esse tipo de requisito e o seu duradouro e altamente influente diretor executivo, Alexandre Kafka, reclamou que esse nível de envolvimento estrutural na política econômica era pouco apropriado e não tinha precedentes". [1] A partir daí – e a despeito de renegociações conduzidas no âmbito do Clube de Paris – os desencontros entre o Brasil e a comunidade de credores oficiais e privados foram freqüentes, atravessando inclusive a mudança de regime político do início de 1985, até culminar na famosa moratória de 1987, quando o Brasil, pela primeira vez em muitas décadas, declarou a impossibilidade de continuar honrando seus compromissos externos.

## 6. O Brasil redemocratizado e o FMI: más relações, com dependência

Em janeiro de 1985, como forma de pressionar por novas facilidades creditícias, o governo brasileiro anunciou que estaria suspendendo o pagamento de juros sobre a dívida oficial bilateral até o reescalonamento dessas dívidas, ao que o Clube de Paris respondeu que o estabelecimento de um acordo *stand-by* com o FMI era a condição necessária para fazê-lo. A substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro em meados desse ano não foi particularmente bem sucedida em termos de entendimentos com o FMI e com os demais credores oficiais e privados. A novela da dívida e o balé de missões do Fundo ao Brasil continuou pelos meses seguintes, sem qualquer progresso substantivo na condução das renegociações e com muito pouco progresso no tratamento conceitual do problema. O presidente Sarney adotou uma retórica anti-Fundo, ao declarar em setembro de 1986 – descartando o fato de que o Brasil de fato não cumpria nenhum plano com a instituição – que "as fórmulas do FMI para o Brasil simplesmente não funcionam. Elas nos conduziram à mais dramática recessão em toda nossa história".[2]

A moratória declarada em fevereiro de 1987, envolvendo o pagamento de juros dos empréstimos de médio e longo prazo dos credores privados, chocou o mundo e o FMI, mas de fato ela era inevitável: a dívida total era então de 121 bilhões de dólares e as reservas brutas tinham caído dramaticamente de US$ 9,25 bilhões no final de 1985 para menos de 4 bilhões no momento da moratória. Uma renegociação inédita – isto é, sem o aval do Fundo e sem um *stand-by* em vigor – tinha no entanto sido concluída com o Clube de Paris um mês antes, o que permitiu algumas acomodações até que o ministro Funaro fosse substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira em abril de 1987. Este não pretendia renegociar com o Fundo antes de acomodar a situação dos banqueiros privados, aos quais pediu um novo empréstimo-ponte a taxa de juros zero: levou zero empréstimo. Seus encontros com funcionários americanos para discutir seu plano de "debt relief" para o Brasil – de fato de "securitização" da dívida – foi recebido com um "non-starter", a começar pelo próprio Secretário do Tesouro James Baker, que recusou em setembro desse ano desvincular o esquema "voluntário" de redução de dívidas privadas dos arranjos com o FMI. O mais extraordinário é que esse esquema conceitual veio depois a ser consubstanciado no chamado Plano Brady, do nome do sucessor de Baker à frente do Tesouro. O episódio revela, em todo caso, que o crédito político e financeiro do Brasil estava próximo de zero e, provavelmente, com poucas perspectivas de melhoria.

Esse tipo de guerrilha financeira sem vitórias nem vencedores continuaria pelo resto da década, até que a gestão Marcílio Marques Moreira na Fazenda, no princípio dos anos 1990, seguida mais adiante pela de Fernando Henrique Cardoso na mesma pasta – com Pedro Malan designado como negociador oficial da dívida externa – permitiu dar início a

uma nova fase no relacionamento do Brasil com a comunidade financeira internacional. Um pouco antes dessa época, o Fundo e as próprias autoridades americanas já estavam convencidos que era preciso separar a estratégia do tratamento da dívida dos interesses dos banqueiros privados, o que foi logrado em 1989 através do Plano Brady, que previa precisamente uma estratégia mais flexível para o "debt relief" e para o apoio do FMI aos novos esquemas de facilitação da renegociação dos créditos oficiais e dos empréstimos privados.

No intervalo, o sucessor de Bresser na Fazenda, Mailson Ferreira da Nóbrega, assinou uma carta de intenções com o Fundo, em junho de 1988, prevendo a negociação de um novo acordo *stand-by* e antecipando negociações com banqueiros e o Clube de Paris. Em agosto, o Brasil conseguiu sacar uma tranche de 365 milhões de DES de um total de mais de 1 bilhão aprovados, mas isso foi tudo. As turbulências políticas do final do governo Sarney e as expectativas geradas pela nova Constituição, entretanto, minaram os esforços do ministro Mailson em prol de acordos consistentes e duráveis com aqueles parceiros. Da mesma forma, uma carta de intenções negociada em setembro de 1990, já no Governo Collor, não teve implementação em virtude das demais inconsistências do plano de estabilização introduzido em março desse ano. Mas o ministro Marcílio Marques Moreira logrou concretizar um reescalonamento no âmbito do Clube de Paris em 1992, mesmo sem dispor do aval do FMI.

## 7. Encontros e desencontros dos anos 90: o FMI e as crises financeiras

Com a presença de Fernando Henrique Cardoso na condução dos negócios da Fazenda, a partir de maio de 1993, e uma brilhante equipe de assessores econômicos em postos estratégicos do governo Itamar Franco, foi possível conduzir, pela primeira vez em muitos anos, um processo realista e consistente de ajuste estrutural que, via desindexação planejada da economia, acabaria levando ao plano Real, passando pela solução parcial do problema da dívida em abril de 1994 e a subseqüente suspensão oficial da moratória. Um acordo com o Clube de Paris em 1992 tinha contornado a situação dos créditos oficiais.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, eleito de forma espetacular em outubro de 1994, fundamentalmente em virtude do sucesso do Plano Real, inicia em 1995 sua gestão com um desafio externo de grande amplitude: controlar os efeitos da crise do México de dezembro daquele ano e garantir a manutenção da estabilidade cambial, o que foi obtido mediante pequeno ajuste na política de valorização cambial do período inicial do programa de estabilização. Introduziu-se o sistema de bandas e a prática de correções ou ajustes ("minidesvalorizações" disfarçadas) dentro da banda, de maneira a compensar parte da erosão inflacionária e a valorização de fato pela qual passou o Real a partir de sua introdução nos segundo semestre de 1994. No plano internacional, o governo FHC começa a

propor, mediante carta do presidente a seus parceiros do G-7, medidas de controle dos capitais voláteis, tendo recebido uma certa receptividade em alguns setores.

Ao mesmo tempo, entretanto, o G-7 também propunha a liberalização dos movimentos de capitais, área que nunca fez parte da jurisdição do FMI, consoante o espírito "keynesiano" que presidiu aos acordos de Bretton Woods, voltados basicamente para a liberalização dos pagamentos correntes (à exclusão, portanto, dos fluxos voluntários de ativos). As autoridades monetárias brasileiras, a despeito de uma adesão conceitual ao princípio da liberalização progressiva e cautelosa desses fluxos, não concordavam com a idéia de abandonar de vez o monitoramento nacional desses capitais, uma vez que, escolado pelos desequilíbrios persistentes que o País conheceu praticamente desde a inauguração da república, o Brasil sequer tinha operado, quando da ratificação dos acordos de Bretton Woods, a liberalização completa de seus pagamentos correntes (fazendo uso das exceções previstas no Artigo 14 do convênio constitutivo do FMI, para derrogar às obrigações previstas no Artigo 8º, aceito integralmente apenas recentemente).

O ministro da Fazenda Pedro Malan também expressou restrições ao caráter amplo do sistema de disseminação de dados, argumentando que sua divulgação poderia ser fator de instabilidade, em lugar de contribuir para a estabilização dos mercados financeiros. Em todo caso, consoante seu novo papel internacional e de liderança na diplomacia dos países em desenvolvimento mais dinâmicos, o Brasil foi convidado em 1996, junto com outros sete países emergentes, a ingressar no BIS (o que foi efetivado em 1997), assim como a participar, mais tarde, de esquemas restritos de discussão das turbulências financeiras (como o G-22 e o G-20).

Começando pelo México em 1994-95, continuando na Ásia dois anos depois, estendendo-se à Rússia em agosto de 1998 e logo em seguida ao Brasil, uma série de crises financeiras abalou o sistema internacional. Elas não foram as primeiras, nem serão as últimas de uma série que Charles Kindleberger chamou de "manias, pânicos e colapsos" do capitalismo. [3] Os mercados geralmente funcionam, mas eles podem enfrentar rupturas, o que requer intervenção governamental para prover estabilidade. O dilema é que se os mercados sabem que alguma ajuda virá, eles vão quebrar mais freqüentemente e funcionar de maneira menos eficiente. Este é o debate atual em torno do chamado *moral hazard*, comportamento de risco dada a existência de um "salvador".

## 8. Outubro-dezembro de 1998: o Brasil volta ao FMI

Quando a crise financeira internacional atingiu igualmente o Brasil, no seguimento da moratória russa de agosto de 1998, e ameaçou propagar-se a outros países emergentes, o sistema internacional ficou ele próprio sob risco de colapso, o que levou a reuniões de

emergência das autoridades do G-7 e do FMI. [4] Um pacote de ajuste fiscal, estritamente monitorado pela instituição foi a condição essencial para se lograr uma ajuda financeira do FMI e de países-membros do G-7 e do BIS.

Essa ajuda inaugurou uma nova modalidade de intervenção das instituições financeiras internacionais, já que se tratava de disponibilizar recursos para reforçar as reservas internacionais do Brasil em caráter preventivo, ou seja, antes que se manifestasse uma inadimplência de fato, seguida de eventual decretação de moratória, como no caso anterior da Rússia. Ela antecipou a utilização da chamada *Supplemental Reserve Facility* (SRF), instrumento de crédito inovador, pois que destinado justamente a evitar a sustentação pós-crise dos desajustes de balanço de pagamentos.

A montagem de um esquema de sustentação financeira em favor do Brasil tornou-se inevitável quando, no bojo das crises asiática e russa, os capitais de empréstimo e de crédito comercial tornaram-se repentinamente escassos, operando-se, ao contrário, uma retirada em massa de volumes consideráveis de recursos antes aplicados de forma voluntária na economia brasileira. As reservas brasileiras começaram a diminuir de forma dramática, de algo como 72 bilhões no período anterior à crise russa para menos de 40 bilhões em meados de novembro de 1998. A dependência financeira do Brasil ficou evidenciada a partir de 1996, quando o déficit nas transações correntes atingiu cerca de 3,27% do PIB, de um patamar relativamente confortável de aproximadamente 0,3% no começo do Plano Real. Em novembro de 1998, o déficit acumulado em doze meses já atingia 34 bilhões de dólares, ou seja, 4,43% do PIB, colocando em relevo a necessidade de um aporte suplementar de recursos institucionais, adicionalmente ao volume de investimentos diretos e de aportes por motivo de privatizações (que em 1998 atingiram, de forma conjunta, um volume recorde de 24,5 bilhões de dólares).

O pacote de ajuda, anunciado finalmente em 13 de novembro de 1998, tinha sido montado em plena assembléia anual das instituições de Bretton Woods, no mês de outubro, e complementado por contatos diretos das autoridades financeiras do Brasil com seus parceiros das principais economias desenvolvidas e com funcionários do FMI. Ademais de 9 bilhões de dólares das instituições multilaterais de crédito (BIRD e BID), o Brasil se habilitou a receber cerca de 20 bilhões de dólares no espaço de três meses a partir de novembro de 1998 e até 32 bilhões no prazo de um ano, do FMI e de membros do BIS, dependendo do nível de suas reservas internacionais e do grau de implementação do pacote de ajuste fiscal. Ele se comprometeu então a manter uma firme disciplina monetária, mas preservou os fundamentos de sua política cambial, baseada num regime flexível de desvalorizações internas a uma banda de flutuação administrada pelo Banco Central. Esse regime cambial seria, em janeiro de 1999, radicalmente alterado em sua forma de funcionamento, no decorrer da crise sucessiva do modelo implantado em julho de 1994 e ligeiramente ajustado em abril de 1995,

adotando-se a partir de então um regime de flutuação que revelou-se relativamente satisfatório.

O caráter original do pacote de apoio financeiro das instituições internacionais e do grupo de 20 países que dele fizeram parte se situou em seu caráter híbrido, concebido parcialmente como acordo *stand-by* clássico e, de maneira inédita, parcialmente como um instrumento de tipo preventivo, podendo ser acionado sem as condicionalidades normalmente associadas a esse tipo de acordo. Em outros termos, parte dos recursos foi liberada para integrar as reservas do Brasil, independentemente da necessidade de cobertura de obrigações cambiais imediatas. Outras características inovadoras foram o maior custo de uma parte do dinheiro disponibilizado – em relação às taxas normalmente praticadas pelo FMI –, exigência vinculada às condições sob as quais o Congresso dos Estados Unidos aprovou o pacote de recursos adicionais para a recomposição do capital do FMI e para a integralização dos "New Arrangements to Borrow", estes adicionais aos recursos providos sob o "velho" esquema dos *General Arrangements to Borrow* (GAB, isto é, acordos gerais de empréstimos entre bancos centrais), administrado geralmente no quadro do BIS.

Durante a montagem do pacote, que foi revisto em março de 1999 para acomodar a desvalorização da moeda brasileira e a mudança de regime cambial, muito se falou sobre a participação do setor privado, ou seja, o eventual envolvimento de bancos comerciais na criação de um fundo adicional de contingência para utilização pelo Brasil e outros países eventualmente necessitados. Não foi possível lograr acordo sobre os aspectos metodológicos dessa participação proporcional dos grandes bancos comerciais, inclusive porque essa perspectiva estava levando essas instituições a diminuírem preventivamente sua *exposure* no Brasil, comportamento que resultou na brutal redução adicional, entre 1998 e princípios de 1999, das linhas de financiamento e de crédito comercial normalmente utilizadas pelas empresas para sustentarem investimentos e operações de comércio exterior.

A recuperação econômica, na esteira da desvalorização, foi bem sucedida e, em abril de 2000, o Banco Central anunciou a queda dos juros e o pagamento antecipado (10 bilhões de dólares) dos montantes sacados (20 bilhões) sob o pacote de 1998. Em meados de 2001, contudo, com o agravamento da crise argentina e o aparecimento de novas incertezas nos mercados financeiros, o Brasil retirou nova "fatia" da linha de crédito *stand-by* ainda aberta, agregando 2 bilhões de dólares às disponibilidades liberadas pelo acordo com o FMI. Para o Brasil, a deterioração argentina, combinada a problemas conjunturais – crise energética – e a dificuldades estruturais – como a baixa competitividade externa, a despeito da desvalorização – representou uma ameaça real ao equilíbrio de um ciclo que vinha prometendo uma fase virtuosa.

A política monetária, confrontada uma vez mais à ameaça de pressão inflacionária– em função da queda no câmbio, entre outros fatores – teve de fazer apelo novamente à prática

dos juros altos, como forma de evitar uma excessiva fuga de capitais. Nessas condições, foi decidida a continuidade do programa de assistência financeira do FMI – que pelos prazos normais deveria encerrar-se em novembro de 2001 –, o que foi efetivamente implementado em agosto desse mesmo ano, mediante novo acordo preventivo prevendo a liberação de 15 bilhões de dólares, para reforço das reservas internacionais e como garantia contra novos ataques especulativos contra o real. Pela utilização desse empréstimo, o Brasil estava pagando entre 4,5% e 5% de juros anuais por 25% do valor do empréstimo e 7,5% pelo restante.

## 9. Agosto de 2002: o Brasil torna-se cliente do FMI

Esse novo acordo de empréstimo por parte do FMI – equivalente a cerca de 400% da cota do Brasil junto ao Fundo e válido para o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002 – deveria permitir cobrir, pelo menos parcialmente, as necessidades em divisas decorrentes de pagamentos devidos pelo serviço da dívida, pela amortização de títulos com maturidade nesse período, bem como outras necessidades da balança de transações correntes, se os investimentos diretos não atingissem patamares satisfatórios em termos de volume e ritmo de entrada. Somados aos recursos disponíveis nas próprias reservas do País, bem como aos fluxos e disponibilidades das instituições multilaterais de crédito, esse montante deveria dar um horizonte de segurança à administração das contas públicas e externas do Brasil.

De fato, a situação conheceu relativa estabilidade, a ponto de o Brasil se permitir pagar antecipadamente ao FMI, em abril de 2002, cerca de 4,2 bilhões de dólares, um montante similar ao que ele havia sacado preventivamente em setembro de 2001. Em meados de 2002, no entanto, com o recrudescimento da crise no Cone Sul – inexistência total de qualquer acordo entre a Argentina e o FMI, drenagem quase completa do sistema bancário uruguaio, com fechamento de agências e bloqueio de depósitos, como na Argentina, aliás –, ademais das incertezas derivadas do processo eleitoral brasileiro – que tendia a favorecer os candidatos presidenciais da oposição – ou do chamado “terrorismo econômico” provocado pelo pânico de inadimplência brasileira junto aos chamados “formadores de opinião do mercado” – também conhecidos como “especuladores de Wall Street” – o Brasil se viu novamente engolfado na voragem da crise financeira, com um declínio abrupto e significativo da paridade do real em relação ao dólar.

Já no mês de junho de 2002, ainda no âmbito do acordo em vigor, o governo decidiu sacar cerca de 10 bilhões de dólares dos montantes alocados, assim como obteve do FMI a redução do montante requerido como reservas de garantia (que então passaram de 20 a 15 bilhões de dólares). Com a deterioração do cenário financeiro, o governo optou por negociar em pleno período eleitoral, como tinha ocorrido em 1998, um novo acordo de sustentação

financeira com o FMI, acertado em 7 de agosto de 2002, previamente a sua aprovação pela diretoria executiva do Fundo no mês de setembro seguinte.

Segundo o novo acordo, que substituiu o anterior e foi o terceiro concluído nas duas administrações FHC, o Brasil passou a dispor, por um período de 15 meses a partir de sua assinatura, de cerca de 30 bilhões de dólares adicionais (em torno de 23,4 bilhões de DES) para utilização em caso de necessidade, sendo que 20% desse valor (em torno de 6 bilhões de dólares) poderiam ser utilizados já em 2002. Em estipulação suplementar ao acordo, o piso das reservas em divisas foi reduzido em 10 bilhões de dólares (para apenas 5 bilhões), o que liberou de imediato quantia equivalente para utilização na eventual amortização de obrigações externas do País ou para reforço das operações de intervenção do Banco Central no mercado cambial.

Registre-se contudo que, em junho de 2003, o Brasil deve devolver cerca de 10 bilhões de dólares desse empréstimo. Em contrapartida, para garantir a sustentação fiscal dos novos arranjos, o Brasil se comprometeu a manter o nível do superavit primário em 3,75% do PIB em 2003 e sua previsível recondução nas diretrizes orçamentárias de 2004 e 2005. Pouco depois de acertado esse pacote, o Banco Interamericano e o Banco Mundial anunciaram igualmente que estavam estendendo novos créditos ao Brasil.

Esse acordo, pelo seu montante sob responsabilidade do próprio FMI – observe-se que os pacotes de maior volume concedidos ao México e à Coréia continham valores concedidos em bases bilaterais pelos Estados Unidos –, foi o maior já registrado na história do FMI, e o Brasil teve o direito de ultrapassar amplamente sua quota legal de saque. Ressalte-se, também, que à diferença de todos aqueles casos, na própria região, na Ásia ou na Europa, nenhum dos pacotes concluídos com o Brasil foi *ex-post*, ou seja, montado para restabelecer uma situação de desequilíbrio grave de balanço de pagamentos em virtude de uma crise financeira de proporções dramáticas.

Todos os acordos do Brasil feitos com o Fundo, no período recente, o foram de maneira preventiva, justamente para remediar uma ameaça de desequilíbrio que poderia precipitar uma crise de dimensões mais graves. Em 1998, o Brasil inagurou a utilização do novo mecanismo de saque criado no âmbito do FMI, a *Supplemental Reserve Facility*, assim como ele usufruiu, em cada oportunidade, de recursos em montantes tão generosos a ponto de se permitir utilizar a metade, se tanto, das linhas de crédito concedidas. O Brasil foi reconhecido como um país chave no contexto regional, tanto em virtude de seu peso específico na conjuntura econômica da América do Sul, como em função de seu importante papel econômico em escala mais vasta, tendo em vista a massa importante de investimento direto estrangeiro já presente como estoque produtivo acumulado por centenas de empresas multinacionais na economia brasileira, como pela dimensão dos fluxos de ativos – ligados a

operações comerciais ou a atividades financeiras – se movimentando entre o Brasil e as principais praças financeiras, em especial na América do Norte e na Europa ocidental.

Não se trata apenas de inserir o Brasil, dadas as suas dimensões próprias e seu impacto no entorno regional, naquela categoria conhecida como “too big to fail”, uma vez que a Rússia era igualmente grande – além de nuclearmente armada – e falhou em 1998, mas de reconhecer que a importância econômica do Brasil permitiu ao País desfrutar de uma situação invejável de apoio político nas três ou quatro circunstâncias que redundaram em acordos formais de sustentação financeira com os principais organismos econômicos internacionais – compreendidos aqui não apenas o FMI e os bancos multilaterais de desenvolvimento, mas igualmente o BIS e um número apreciável de países membros deste último, a começar pelos próprios EUA. Configura-se, assim, uma situação de credibilidade política e diplomática pouca vista na história do País em todo a sua fase republicana, o que é devido não apenas à qualidade da gestão macroeconômica em vigor no Brasil desde 1994, como também à comprovada capacidade de liderança econômica e política do País, tanto no âmbito regional como no plano internacional.

## 10. A globalização financeira e a reforma do sistema de Bretton Woods

Que lições podem ser retiradas das crises financeiras internacionais dos anos 90 e início do novo milênio e qual o papel que nelas assumiu o FMI? Como pode a comunidade internacional conviver com a realidade dos capitais voláteis e que tipo de medida, se alguma, poderia ser introduzida para combater seus efeitos indesejados? Pode-se pensar na introdução de mecanismos e instrumentos para controlar os movimentos de capitais, a exemplo do que se fez na Malásia no auge da crise e do que propõe a “Tobin tax”, um hipotético imposto sobre os capitais especulativos ? Os programas de ajuste do tipo dos propostos pelo FMI são convenientes ou resguardam a soberania nacional em matéria econômica?

O pensamento de esquerda, obviamente, prefere ver as “raízes estruturais” das crises financeiras na volatilidade de capitais e na instabilidade dos mercados financeiros, numa era de globalização incontrolada e de capitalismo predatório, propondo em conseqüência o retorno aos controles de capital e a centralização cambial, com tendências explícitas ao protecionismo comercial. Os próprios responsáveis do G-7 – desde junho de 2002 convertido em G-8, mas a Rússia ainda não tem importância financeira – reconhecem que se deve propor medidas concretas para diminuir os eventuais efeitos nefastos da globalização, que não é recusada, mas que tenderá doravante a ser promovida de maneira mais cautelosa, pelo menos na vertente financeira. Em seu acompanhamento rotineiro das economias dos países membros – exames sob a égide do Artigo IV –, o FMI sempre adverte para a inconsistência dos indicadores em determinadas áreas, mas a entidade não pode, por vontade própria, substituir as autoridades nacionais na implementação das medidas requeridas.

No que se refere à “Tobin tax”, a condição essencial de sua eficácia parece residir em seu caráter universal, o que pode ser difícil de assegurar. Medidas para “controlar” capitais voláteis, a exemplo do que se tentou na Malásia, nem sempre são eficazes, cabendo aos próprios países interessados diminuir a dependência de fundos de curto prazo, equilibrar sua base fiscal e orçamentária e corrigir eventuais distorções cambiais ou de competitividade que podem afetar o estado das transações correntes. O atual debate sobre uma “nova arquitetura do sistema financeiro internacional”, efetuada inicialmente no âmbito inédito de um G-22 (de que participou o Brasil), sugeriu medidas preventivas e de correção dos principais desequilíbrios associados à globalização dos fluxos financeiros, mas ele dificilmente elude a necessidade de que cada país mantenha uma boa gestão de seus “fundamentals”.

Uma consulta aos trabalhos e declarações do G-7 e das instituições financeiras internacionais no período anterior à crise e no seu seguimento imediato revelaria, de fato, uma preocupação primacial com ameaças localizadas de desestabilização que possam representar riscos de crises sistêmicas. No período subseqüente, foram acelerados os debates e tomadas providências práticas em diversas áreas: no próprio FMI, através de um sistema de disseminação de dados por meio da Internet e de fundos emergenciais; no BIS, pela revisão e reforço das medidas prudenciais relativas a créditos e empréstimos bancários. Ampliou-se também o sistema de consultas e de “prevenção” em várias esferas: no próprio G-7, no G-10, na OCDE e em encontros informais, como o esforço patrocinado pelos EUA no âmbito do G-22, congregando os países dos G-7 e de quinze economias emergentes (entre elas o Brasil e a Rússia) na definição de uma “nova arquitetura do sistema financeiro internacional”. Em outubro de 2000, o novo Diretor-Gerente do FMI, Horst Kohler, convidou um seleto grupo de consultores informais, entre eles o presidente do Banco Central do Brasil, para participar de um esforço de reflexão dedicado à revisão da atuação do Fundo no setor financeiro e de mercado de capitais.

Um aspecto eventualmente “positivo” dessas crises financeiras pode ser localizado, no plano institucional, no reforço das tendências à cooperação internacional em matéria regulatória – como revelado no programa de trabalho do G-20. nova instância de coordenação informal de medidas tendentes a reformar, consensualmente, a chamada “arquitetura financeira internacional” – e, em termos práticos, numa nova legitimidade atribuída às medidas de intervenção nos mercados. Entretanto, nunca se viu com bons olhos o estímulo à criação de “fundos regionais”, além do GAB-NAB (*new arrangements to borrow*, introduzidos em 1997) e das modalidades clássicas de intervenção do FMI (agora reforçadas por um mecanismo emergencial), para sustentação de economias temporariamente em dificuldades.

A eventual implementação de “fundos de contingência” de âmbito regional sempre foi recusada pelos países do G-7, uma vez que isso poderia aumentar o grau de *moral hazard*

– ou de irresponsabilidade política – na condução das políticas macroeconômicas nacionais e das próprias estratégias de *lending* das instituições financeiras privadas. Essa hipótese, aventada pelo Japão na primeira fase da crise asiática e depois pelo Brasil no bojo da terceira fase dessa crise, depois da moratória russa, parece hoje afastada dos esquemas de sustentação financeira em elaboração – pela péssima reação despertada na Europa, nos EUA e no FMI –, muito embora os países asiáticos, membros ou não da ASEAN, tenham procurado se "oferecer", recíproca e generosamente, linhas de crédito emergenciais, em condições facilitadas, ou seja algo como um NAB informal e temporário.

De forma geral, portanto, os esquemas de cooperação impulsionados pelo FMI no terreno institucional e pelo BIS, nos campos prudencial e de prevenção e diminuição de desequilíbrios graves nos sistemas financeiros nacionais, visam a diminuir os riscos de crises sistêmicas, sem impedir os benefícios da globalização, da liberalização e da competição. A ideologia do chamado "consenso de Washington" continua a ser a da liberalização dos fluxos de capitais, mesmo se se reconhece, atualmente, a necessidade de "salvaguardas" adequadas a movimentos erráticos e desestabilizadores. Com efeito, em meio aos lances já dramáticos da crise asiática, autoridades do G-7, reunidas em Hong Kong em outubro de 1997, continuavam a proclamar o objetivo da liberalização dos movimentos de capitais, mediante processo de reforma do convênio constitutivo do FMI, que deveria culminar nas reuniões de 1998. O agravamento da crise naquela região, sua extensão preocupante à Rússia e seus efeitos nefastos na América Latina afastaram tal decisão, sem que diversos representantes das instituições de Bretton Woods deixassem de proclamar a intenção última de, a despeito das turbulências, impulsionar uma substancial abertura e liberalização dos mercados financeiros e de capitais.

Essa agenda "liberal" de globalização financeira combina-se com a crescente afirmação da necessidade de crescimento e desenvolvimento para todos as economias, em especial a dos países mais pobres. Aqui, se chegou a proclamar, desde a assembléia do FMI de Washington, em outubro de 1996, uma "parceria global" para o desenvolvimento, objetivo que deve ser entendido no contexto da *good governance*, dos direitos humanos e da luta sem tréguas contra a corrupção. O G-7 instruiu seus representantes na OCDE a finalizarem uma convenção sobre medidas penais aplicáveis em caso de corrupção da parte de funcionários governamentais, que foi efetivamente concluída em dezembro de 1997, inclusive com a assinatura do Brasil. Para os países mais pobres, as "boas notícias" foram, no plano multilateral, a implementação da *HIPC initiative* (*Highly Indebted Poor Countries*, programa da redução das obrigações de pagamento da maior parte da dívida externa das economias mais pobres altamente endividadas), a continuidade do ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*), um aumento e revisão das quotas sem afetar seus direitos nos *boards* dessas instituições (medidas adotadas em Hong-Kong), assim como a promessa do G-7 de

continuar o programa de redução das dívidas oficiais. O Brasil teve modificado para baixo (mas muito pouco) seu poder de voto no FMI, em virtude de um aumento não exatamente equiproporcional das quotas, mas preservou sua representação. Pouco depois, ele lograva contudo um pequeno aumento (de 1,7 a 2,2% do capital total) em sua participação acionária no Banco Mundial, assegurando assim uma "cadeira cativa" no diretório dessa instituição.

De forma geral, as críticas formuladas contra o FMI refletem, paradoxalmente, um "consenso" entre a esquerda indignada e a direita isolacionista e "liberal" *à outrance*, ambas interessadas em solapar o "poder", a seus olhos irresponsável e usurpado, que deteriam as instituições financeiras internacionais em geral e o FMI em particular. Embora bem-vindas de um ponto de vista conceitual, pois que servindo a aperfeiçoar os parâmetros analíticos e prescritivos do receituário do FMI, essas críticas não apresentam muito valor operacional, uma vez que, não há, no momento atual, nenhuma alternativa mais adequada ao papel desempenhado pelo FMI em casos de desequilíbrio temporário de balança de pagamentos. Pode-se contudo pensar, no médio prazo, numa mudança em sua forma de atuação, o que poderia ser facilitado pela nova convergência de interesses entre países do G-7 e mercados emergentes em torno de uma agenda que recusa as formas mais extremadas de liberalização dos mercados financeiros (a recusa do "fundamentalismo de mercado", como criticado pela esquerda). Não se descarta, contudo, a necessidade, para todos os países, de serem mantidas políticas sólidas na áreas fiscal, monetária e cambial, assim como a continuidade das políticas de aperfeiçoamento dos sistemas de vigilância e de administração de crises localizadas nos sistemas financeiros e bancários (com a eventual aplicação do princípio do monitoramento, pelo FMI e pelo BIS, dessas medidas prudenciais), como garantia da manutenção de um equilíbrio estável em suas economias.

## 11. O Brasil e as crises financeiras da globalização

As turbulências observadas nos mercados financeiros em 1997 e em 1998, e novamente em ação, ainda que de forma moderada, no decorrer de 2001, testaram no mais alto grau a capacidade das autoridades econômicas do Brasil de lidar com os efeitos sistêmicos da volatilidade dos capitais, potencialmente suscetíveis de abalar os fundamentos da política monetária e principalmente as condições de equilíbrio de uma balança de pagamentos fragilizada pelos déficits crônicos das transações correntes. A conseqüência mais importante foi, sem dúvida alguma, o abandono da política de estabilidade cambial em 15 de janeiro de 1999 e a adoção, desde então, de um regime de flutuação da paridade do real, cujos parâmetros não mais seriam definidos por uma banda de flutuação, mas por uma suposta atuação livre dos mercados (com intervenções pontuais das autoridades monetárias em caso de necessidade). Numa primeira fase, o Plano Real e a política das autoridades financeiras de

ajuste ortodoxo passaram por um severo teste, considerando-se os custos temporários e setoriais introduzidos pelos “pacotes fiscais” e pelo aumento brutal dos juros em matéria de redução das expectativas de crescimento e de diminuição das condições de investimentos e, portanto, de geração de empregos, para o conjunto da economia brasileira. Numa segunda fase, a nova política de metas inflacionárias (*inflation targetting*) foi submetida a estreito monitoramento por parte dos mercados e analistas especializados, podendo-se dizer que os resultados foram bem melhores do que o esperado.

Em todo caso, o Brasil terá de continuar administrando essa agenda interna de ajuste fiscal e de redução monitorada das taxas de juros, ao mesmo tempo em que lida com as novas demandas externas em matéria de coordenação das políticas econômicas no âmbito do Mercosul e de abertura continuada de seu sistema econômico, em especial no setor financeiro. Observe-se em todo o caso que o Brasil, apontado em diversas ocasiões, como *the next one* das turbulências financeiras, saiu-se relativamente bem nos exercícios de contenção de crises bancárias, sobretudo porque suas autoridades financeiras tiveram a coragem de, recusando o debate “ideológico”, se colocar “contra a corrente” da aparentemente majoritária *mainstream economics* no que se refere à liberalização financeira e dos movimentos de capitais. Foram mantidos, por exemplo, mecanismos de controles de capitais a serem utilizados em situações emergenciais, como de resto as autoridades financeiras continuam a manipular instrumentos suficientes (depósitos compulsórios, por exemplo, ou aumento da taxação temporária via IOF) para contrabalançar movimentos bruscos na base monetária.

Durante o período de estabilização cambial, a fragilidade do déficit externo foi em parte contrabalançada com a qualidade das entradas de capital de risco, para investimento direto e participação no processo de privatização. A continuidade dos programas de privatização e de reforma do Estado, a dimensão do mercado interno e do Mercosul e a participação crescente em foros e negociações econômicas relevantes têm confirmado o Brasil como um dos mercados emergentes mais atrativos para o investidor internacional. O alto endividamento interno pode representar uma ameaça à economia, mas as oportunidades crescentes derivadas do processo de crescimento endógeno, da ampliação do mercado doméstico, bem como o entendimento correto com as instituições de Bretton Woods parecem descartar, se não os riscos concretos de novas turbulências financeiras ou cambiais, pelo menos os efeitos mais nefastos da volatilidade dos fluxos de capitais. O acordo definido com o FMI estabeleceu o comprometimento das autoridades com uma rápida implementação do programa de ajuste fiscal, como condição para a concessão de ajuda financeira pelas instituições financeiras e por países do G-7.

Em resumo, como poderia o Brasil manter uma participação positiva nos debates em curso na agenda financeira internacional, em especial no que se refere à definição de uma

"nova arquitetura do sistema financeiro internacional"? Uma das respostas parece ser a tradicional recomendação da *mainstream economics*: continuar fazendo seu "dever de casa" em matéria de ajuste fiscal, de melhoria dos *fundamentals* e capacitar-se, pelo seu próprio exemplo de continuidade da política de estabilização, a oferecer um exemplo positivo de monitoramento satisfatório da economia com continuidade do processo de crescimento. A capacidade do Brasil de influenciar a definição mesma dos novos mecanismos de estabilização da economia mundial e, sobretudo, de participar de sua implementação efetiva é manifestamente reduzida, mas o controle das nossas próprias turbulências já representa, por si, uma contribuição significativa para a continuidade do processo de integração regional no Mercosul e do "bom comportamento" da economia latino-americana.

Nos países dotados de sólidas tradições em política externa e guiados por princípios claros no que toca seus interesses externos – como é o caso do Brasil – as crises financeiras e os desequilíbrios de balanço de pagamentos não costumam influenciar ou proceder a mudanças bruscas nas grandes linhas da política externa. Trata-se claramente de fenômeno conjuntural, não suscetível de transformar bruscamente a inserção internacional do país em questão. Naqueles, ao contrário, guiados de maneira impulsiva, com lideranças autoritárias – como se viu em alguns países da Ásia – essas crises podem afetar não apenas a maneira do país em causa ver o mundo mas por vezes o próprio equilíbrio político interno.

Nos casos medianos, o impacto pode ser significativo, dependendo da qualidade dos líderes e das orientações políticas em curso. Lideranças populistas ou esquerdistas tendem a ver uma "ameaça externa", "perdas internacionais" e outros efeitos negativos da globalização. Líderes liberais e de direita tendem a ser mais complacentes com a influência do capital estrangeiro na economia nacional. Num caso pode-se ter impulsos protecionistas – inclusive nos próprios países exportadores de capitais – e fechamento efetivo de mercados; em outro, podem ocorrer atitudes mais passivas em face dos desequilíbrios externos.

Em todo caso, não há reações claramente delimitadas e unívocas. Tudo depende do grau de *exposure* do País e dos riscos percebidos, tanto pelos investidores estrangeiros, como pelos próprios agentes nacionais, que são aliás os primeiros a buscar a segurança das aplicações em moedas fortes em centros financeiros *off-shore*. São finalmente os cidadãos do País que acompanham a administração diária da política econômica e que dão início, sem qualquer consideração "patriótica" mais elaborada, ao chamado *flight to quality*, isto é, à evasão de divisas e de recursos internos em busca de paragens mais seguras, ou menos intrusivas do ponto de vista fiscal e menos pesadas do ponto vista tributário.

Paradoxalmente, o dado próprio e distintivo das crises financeiras internacionais é que elas são, na verdade, crises basicamente nacionais – derivadas da falta de confiança dos agentes, nacionais ou não, isso não importa muito – nos dados objetivos de uma economia (os *fundamentals*) ou na política econômica de um determinado governo, e que, a partir de

um certo momento extravasam as fronteiras de um país pelo chamado efeito contágio que essas perturbações financeiras apresentam ao envolver o elemento fungível das moedas. O Brasil passou por diversas crises desse tipo, em conseqüência de crises financeiras provocadas ou induzidas externamente e que foram magnificadas por erros econômicos próprios ou por desequilíbrios acumulados nas contas internas.

O registro histórico das relações entre o Brasil e seus credores internacionais indica experiências variadas de inadimplências, de renegociações financeiras e de moratórias eventuais, desde o Império aos dias atuais, sem um padrão uniforme de comportamento. Em geral, o Brasil manteve seus compromissos externos, sem rupturas dramáticas das obrigações assumidas com os credores externos. Nenhuma das crises financeiras alterou dramaticamente a qualidade e a direção de sua política econômica externa, mas todas elas influenciaram de algum modo os elementos de política econômica interna, num ou noutro sentido, desde o "funding loan" de Campos Sales em 1898, passando pela "denúncia" do acordo com o FMI por Juscelino Kubitschek em 1958, até as mais recentes crises e acordos com o FMI. A História não tem o dom de se repetir, mas ela sempre coloca desafios novos em circunstâncias talvez não muito diferentes daquelas enfrentadas pelos nossos antepassados.

## Anexos:
## Acordos e relações do Brasil com o FMI, 1944-2002

### *Quadro 1*
### *Brasil: histórico do relacionamento com o FMI, 1944-2002*

| *Data* | *Etapas históricas do relacionamento* | *Min. da Fazenda* |
|---|---|---|
| 1944 | Convênio constitutivo do FMI, em Bretton Woods | A. da Souza Costa |
| 1946 | Entrada em vigor do FMI; Brasil ratifica com exceções (Art. 8) | P. Correia e Castro |
| 1954 | FMI concede aval para empréstimo do Eximbank dos EUA | Oswaldo Aranha |
| 1955 | Relatório do FMI recomenda reforma cambial | Eugênio Gudin |
| 1957 | Apoio do FMI à reforma tarifária brasileira | José Maria Alkmin |
| 1959 | Pres. J. Kubitschek rompe com o FMI por razões políticas | Lucas Lopes |
| 1961 | Renúncia do Presid. Jânio Quadros interrompe acordo | Clemente Mariani |
| 1965-72 | Sucessivos acordos stand-by; relacionamento não politizado | G. Bulhões/Delf. Netto |
| 1967 | Reuniões do FMI-BIRD no Rio de Janeiro; criação dos DES | Delfim Netto |
| 1971 | Fim do sistema de Bretton Woods; flutuação de moedas | Delfim Netto |
| 1974-79 | Crises do petróleo; vários empréstimos bancários comerciais | M. H. Simonsen |

| | | |
|---|---|---|
| 1982 | Crise da dívida externa na América Latina; programas de ajuste | Delfim Netto (*) |
| 1984 | Suspensão do acordo por não cumpri mento de metas | Delfim Netto (*) |
| 1987 | Moratória dos pagamentos externos; suspensão de créditos | Dilson Funaro |
| 1991-92 | Tentativas não exitosas de acordo; afastamento político | Zélia Cardoso Mello |
| 1992 | Retomada dos contatos, mas inexistência de acordos | Marcílio M. Moreira |
| 1992 | Brasil logra acordo com Clube de Paris sem aval do FMI | M. M. Moreira |
| 04.1994 | Brasil faz acordo com credores privados sem aval do FMI | Fernando H. Cardoso |
| 1993-97 | Relacionamento discreto, quase distante, mas sem politização | FHC-Pedro Malan |
| 1998 (out) | Entendimentos com o FMI para um programa de ajuste fiscal | Pedro S. Malan |
| 13.11.98 | Acordo preventivo com desembolso de até US$ 41,5 bi | Pedro S. Malan |
| 08.03.99 | Ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial | Pedro S. Malan |
| 05.04.2000 | Reembolso antecipado dos créditos concedidos no acordo | Pedro S. Malan |
| 28.6.01 | Saque de US$ 2.007 bilhões (DES 1,6016 bi), do acordo de 1998 | Pedro S. Malan |
| 03.08.01 | Anúncio da liberação de mais US$ 15 bi, em caráter preventivo | Pedro S. Malan |
| 23.08.01 | Cancelamento do acordo de 1998 e pedido de novo acordo | Pedro S. Malan |
| 14.09.01 | Acordo *stand-by* até 12.2002: DES 12.144 bi (US$15.650 bi) | Pedro S. Malan |
| 25.03.02 | Revisão do acordo *stand-by* de 2001: liberado mais US$ 5 bilhões | Pedro S. Malan |
| 21.06.02 | Liberação de mais um *tranche* do acordo de 14.09.01 (US$ 10 bilhões) | Pedro S. Malan |
| 07.08.02 | Anúncio de mais um acordo *stand-by*, po r 15 meses (U$ 30 bilhões) | Pedro S. Malan |

(*) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais.

Fontes: Relatórios anuais do FMI; Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil; Gesner Oliveira (1993); Paulo Roberto de Almeida (2002).

*Quadro 2*

***Brasil: acordos formais estabelecidos com o FMI, 1958-2002***

| *Data do acordo* | *Tipo de acordo* | *Expiração Cancelam.* | *Quantia* (1) *(DEZ milhões)* | *Quantia sacada* | *Quantia não sacada* | *Ministro da Fazenda* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.06.58 | Stand-by | 2.06.59 | 37,50 | 37,50 | — | Lucas Lopes |
| 18.05.61 | Stand-by | 17.05.62 | 160,00 | 60 | 100,0 | Clem. Mariani |
| 13.01.65 | Stand-by | 12.01.66 | 125,00 | 75,00 | 50,00 | Gouv. Bulhões |
| 1.02.66 | Stand-by | 31.01.67 | 125,00 | — | 125,00 | Gouv. Bulhões |
| 13.02.67 | Stand-by | 12.02.68 | 30,00 | — | 30,00 | Gouv. Bulhões |
| 29.04.68 | Stand-by | 28.04.69 | 87,50 | 75,00 | 12,50 | Delfim Netto |
| 29.04.69 | Stand-by | 4.02.70 | 50,00 | — | 50,00 | Delfim Netto |
| 4.02.70 | Stand-by | 3.02.71 | 50,00 | — | 50,00 | Delfim Netto |
| 4.02.71 | Stand-by | 3.02.72 | 50,00 | — | 50,00 | Delfim Netto |
| 3.03.72 | Stand-by | 2.03.73 | 50,00 | — | 50,00 | Delfim Netto |
| 1.03.83 | EFF (2) | 28.02.86 | 4.239,38 | 2.743,13 | 1.496,25 | Delfim Netto (3) |
| 23.08.88 | Stand-by | 28.02.90 | 1.096,00 | 365,30 | 730,70 | Mailson Nóbrega |
| 29.02.92 | Stand-by | 31.08.93 | 1.500,00 | 127,50 | 1.372,50 | Marcílio Moreira |
| 13.11.98 | Stand-by | 23.08.01 | 3.907.00 | 2.958,00 | 948,00 | Pedro S. Malan |
| 13.11.98 | SFR (4) | 10.04.01 | 9.117,56 | 6.512,65 | 2.604,90 | Pedro S. Malan |
| 14.09.01 | Stand-by | 14.12.02 | 12.144,00 | 7.700,00 (5) | 4.444,00 | Pedro S. Malan |
| 7.08.02 (6) | Stand-by | 31.12.03 | 24.000,00 | — | — | Pedro S. Malan |
| *Totais* | *(até* | *21.06.02)* | *32.769,12* | *20.854,08* | *11.915,04* | |

(1) DES (direito especial de saque, ou SDR, em inglês) = US$ 1,36; para o período anterior à criação dos DES (1967-1970) trata-se do equivalente em dólares dos EUA; (2) *Extended Fund Facility*, instrumento de saque criado por programa específico do FMI; (3) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais; (4) Supplemental Reserve Facility; (5) saque efetuado em 21.06.2002, dos quais DES 3,3 bilhões em linha SRF; (6) anúncio do acordo, formalizado em 14 de setembro de 2002.

Fontes: Relatórios anuais do FMI; pesquisas do autor.

## Notas

[1] Cf James M. Boughton, *Silent Revolution: the International Monetary Fund, 1979-1989*. Washington: International Monetary Fund, 2001, p. 373.

[2] Cf. Boughton, op. cit., p. 455.

[3] Cf. Charles Kindleberger, *Manias, panics, and crashes: a history of financial crises*. New York: Basic Books, 1978.

[4] Ver o livro de Paul Blustein, *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. New York: Public Affairs, 2001.

## Fontes e referências bibliográficas:

### *Recursos na Internet:*

Banco Mundial: www.worldbank.org

Fundo Monetário Internacional: www.img.org

Referências documentais ao Brasil no site do FMI:
http://www.imf.org/external/country/bra/index.htm
Acordos recentes do Brasil com o FMI:
http://www.imf.org/external/np/loi/mempub.asp

### *Bibliografia secundária:*

Almeida, Paulo Roberto. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002

———. "O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001", *Cena Internacional*. Brasília: vol. 3, nº 2, dezembro 2001, pp. 89-114; disponível no link:
http://www.relnet.com.br/pgn/cena/2001/3577.pdf

———. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 1999

Baumann, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996

Blustein, Paul. *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. New York: Public Affairs, 2001

Boughton, James M. *Silent Revolution: the International Monetary Fund, 1979-1989*. Washington: International Monetary Fund, 2001

Cerqueira, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira: processo negocial, 1983-1996*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997

Chernow, Ron. *The House of Morgan: an American Banking dinasty and the rise of modern*

*finance*. New York: Touchstone, 1990

De Vries, Margaret Garritsen. *The IMF in a Changing World, 1945-85.* Washington: International Monetary Fund, 1986

Eichengreen, Barry. *Toward a New International Financial Architecture: a practical post-Asia agenda.* Washington: Institute for International Economics, 1999

———. *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996

Gavin, Francis J.. "Bretton Woods: A Golden Era?", in Ian Vásquez (ed.). *Global Fortune: the Stumble and Rise of World Capitalism*. Washington: Cato Institute, 2000, cap. 11, pp. 213-224

James, Harold. *International Monetary Cooperation since Bretton Woods.* Washington-New York: International Monetary Fund-Oxford University Press, 1996

Kafka, Alexandre. *Depoimento*. Brasília: Secretaria de Relações Institucionais do Banco Central, 1998

Kindleberger, Charles. *Manias, panics, and crashes: a history of financial crises*. New York: Basic Books, 1978

Oliveira, Gesner. *Brasil-FMI: frustrações e perspectivas*. São Paulo: Bienal, 1993

———. "O FMI mudou, ou mudou o Brasil?", *Folha de São Paulo*, 11.08.01; disponível no link: http://www.uol.com.br/folha/gesneroliveira/110801.htm

[Washington, 1003: 7.02.03]

# O ENSINO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

*Shiguenoli Miyamoto**

**Resumo**

Este artigo debate o crescimento dos centros de formação em relações internacionais no Brasil, mostrando dificuldades e experiências bem-sucedidas. Por fim, analisa a projeção deste campo de estudo e das oportunidades para os novos bacharelandos.

**Abstract**

This paper debates the raise of international relations colleges in Brazil, showing the main difficulties and successful experiences. Besides, analyses the international relation projections as study area and the opportunities to the new bachelors.

## A demanda pelas Relações Internacionais

"O que nós vamos ser quando crescer" (sic) perguntava, certa vez, aluno de graduação em Relações Internacionais da PUC/MG, em artigo publicado pelo jornal *O Estado de Minas*. As preocupações pôr ele expostas diziam respeito a um sentimento de insegurança quanto ao futuro profissional e a um certo desânimo ou incômodo difíceis de explicar, sentidas pôr ele e seus colegas[1]. Isto se verificava, em grande parte, devido a grade curricular multidisciplinar do curso de Relações Internacionais que não forma alunos com habilidades específicas, como grande parte dos demais cursos universitários.

Dúvidas dessa natureza na verdade não eram apenas dele, mas de grande parte de seus colegas que freqüentam os cursos de Relações Internacionais, como ficou bastante claro nos debates ocorridos no V Encontro do Conesul realizado em Brasília, em outubro de 1999 (e em qualquer seminário sobre o assunto) assistidos pôr centenas de estudantes de várias faculdades do país.

Poderíamos dizer que o futuro profissional, o que aguarda os recém-formados, ou a obtenção de empregos, não são prerrogativas ou motivo de apreensão exclusivos dos estudantes de Relações Internacionais, mas de todas as demais carreiras. Mesmo egressos de campos tradicionais como a Medicina, a Odontologia, o Direito e a Engenharia, apenas para mencionar alguns, têm enfrentado semelhantes problemas para conquistar espaços no mercado de trabalho, que se torna cada dia mais competitivo.

Novas profissões, pôr outro lado, têm surgido em número crescente, em função das necessidades e lacunas existentes, com carência de profissionais habilitados em quantidade

* Professor do Departamento de Ciência Política/IFCH e membro do Centro de Estudos Internacionais e de Política Contemporânea/CEIPOC, ambos da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. Algumas informações mencionadas neste trabalho só foram possíveis graças à colaboração dos professores Reginaldo Mattar Nasser e Henrique Altemani de Oliveira (PUC-SP), Eiiti Sato (UnB), além do graduando Eduardo Wirthmann Ferreira (FENERI). Agradeço a todos, ressalvando, contudo, que o texto ora apresentado é de minha inteira responsabilidade

suficiente para atender as demandas do mercado. Entre estas áreas muito solicitadas temos, por exemplo, aquelas ligadas à tecnologia, à engenharia ambiental e sanitária, à biotecnologia, à informática, ao turismo, ao setor hoteleiro, ao gerenciamento de edifícios inteligentes, ao marketing, além do curso de Relações Internacionais (doravante mencionado como RI).

Vale a pena lembrar que o curso de Relações Internacionais da PUC paulista, criado em 1995, tem se mantido, desde o início, entre os três mais concorridos nos vestibulares realizados por aquela instituição, muitas vezes ficando em segundo lugar na preferência dos alunos, com mais de dez candidatos (tendo já chegado a 18) pôr vaga. Nos recém-criados cursos da Universidade de São Paulo e da Universidade Estadual Paulista/UNESP, campus de Franca, ambos em 2002, a proporção foi de 60 e 80 candidatos por vaga, respectivamente. Neste momento são quatro as instituições públicas que mantém cursos de RI no país: UnB, USP, UNESP e Univali.

O surgimento de dezenas de cursos de RI nos últimos anos, – atualmente temos em torno de sessenta autorizados pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Superior (SESu), – é um claro indicador de que há uma demanda bastante acentuada, anteriormente reprimida, pôr carreiras como essa, em todo o país. As explicações pôr essa procura poderiam, em parte, ser creditadas à importância que o mundo globalizado, a formação dos megablocos, a informação instantânea, através da televisão aberta e a cabo, ou via internet, têm exercido sobre todos, rompendo distâncias e fronteiras, ligando países e continentes, com velocidades cada vez maiores, e mostrando que os mesmos estão separados pôr apenas poucas horas de vôo.

O aumento da interdependência econômica, os intercâmbios em todos os planos, as influências culturais e sociais que se têm processado de forma acelerada, sempre mais rápidas, passaram a fazer parte do quotidiano, exigindo que o domínio de informações, o mais variado possível, adquirisse relevada importância, mesmo crucial[2].

Nesse novo cenário, o que se constata é que não existe, ainda, no país quantidade de profissionais suficientemente habilitados para atender um mercado com tais necessidades. Daí o surgimento dos cursos não só de graduação em RI, mas também de dezenas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, em todo o país, abarcando gama variada de temas, – com grande ênfase no comércio internacional –, como a globalização sob os mais diferentes aspectos, os processos de integração, o Mercosul, a Alca, a Organização Mundial do Comércio, as negociações com a União Européia, etc.

O número de instâncias surgidas nos anos mais recentes, tanto no plano governamental, quanto no setor empresarial, direcionadas para as relações internacionais é bastante visível.

A criação do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), órgão não-governamental, também caminha nessa mesma direção. Fundado em junho de 1998, a entidade – cujo Diretor Executivo atual é Mário Marconini –, tem como missão segundo seus dirigentes

criar "um espaço de estudos e debates que propiciará insumos para o processo decisório governamental e para a atuação do Governo em processos de negociação internacional".(3) Em suma, "o CEBRI pretende ser o mais importante *think tank* de políticas públicas na área externa do país".[4] As áreas alvo de interesse, inicialmente propostas, entendidas como prioritárias, constituindo-se núcleos de pesquisa em torno delas, contemplavam quatro temas como o futuro do Mercosul, as perspectivas da Alca, a integração física da América do Sul, e a OMC e a regulação do comércio internacional – perspectivas pós-Seattle.[5]

Como se pode ver pela iniciativa tomada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ao convidar os 11 demais países do continente sul-americano para participar da primeira reunião de cúpula da região, realizada nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, o CEBRI, antes mesmo de se constituir efetivamente, já estava exercitando, num primeiro momento, o papel de interlocutor credenciado para discutir política externa com o governo brasileiro. Pela pauta proposta, podia-se ver que os quatro temas objeto de discussão no encontro contemplavam o reforço da democracia, o comércio, o combate ao crime organizado e a integração física do continente, tal como colocado pela entidade [6]. Em função de alguns problemas, ao longo do tempo, o CEBRI não conseguiu atingir os objetivos inicialmente traçados, embora realize seminários e produza documentos como o recente "Relatório sobre os Estados Unidos da América", em agosto de 2002, e que contou com a colaboração de diversos membros da comunidade acadêmica, jornalística e empresarial.

Além desta última instituição, não podemos esquecer, ainda, os departamentos criados para tratar de assuntos internacionais nas inúmeras federações e confederações de comércio e indústria, nas secretarias municipais e estaduais, nas empresas estatais e nos demais órgãos da administração federal direta e indireta, nas universidades, nos sindicatos e nas associações de classes, nos partidos políticos e em outras organizações não-governamentais. O próprio município de São Paulo criou na atual gestão a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, enquanto nos anos 80 uma Secretaria Especial de Relações Internacionais tinha sido, igualmente, gestada em âmbito estadual no governo de Paulo Simon.

O surgimento dos cursos de Relações Internacionais, portanto, insere-se nesse quadro em que o comércio internacional, os intercâmbios políticos, culturais e sociais, a entrada de grandes conglomerados estrangeiros, em praticamente todos os setores, – seja adquirindo empresas nacionais, seja associando-se às mesmas –, passaram a assumir importância crescente, impactando tanto a sociedade quanto o Estado brasileiro. Este fato (novos cursos e interesse pelas RI) está, destarte, diretamente relacionado com o papel que o país está desempenhando ou exercitará com maior ou menor intensidade nos próximos anos, a sua inserção em termos regionais ou mais amplos, e com a própria percepção que as pessoas passaram a ter do mundo, influenciadas principalmente pelos meios de comunicação de massa que invadiram as casas de todos sem pedir licença.

## Os novos cursos e o padrão de qualidade

Se, de um lado, o cenário parece ser promissor para o formando de Relações Internacionais frente a essas novas perspectivas, em que o mercado precisará de profissionais com uma ampla gama de conhecimentos, pôr outro lado, o surto muito rápido dos cursos também tem suscitado alguns problemas.

Esses obstáculos decorrem fundamentalmente do fato de os cursos de RI serem ainda pouco conhecidos, apesar de a primeira graduação específica sobre o assunto ter surgido em 1974 na Universidade de Brasília. Pelo seu *locus* privilegiado e o pouco número de ingressantes (eram vinte até 1996, aumentando para 40, a partir de então), com vestibulares semestrais no período diurno, os profissionais então lançados ao mercado, na condição de pioneiros, apresentavam uma série de vantagens frente aos demais que agora começam a se formar.

Em primeiro lugar, puderam usufruir da proximidade das várias instâncias governamentais, facilitando o acesso a informações, contatos e, como resultado, a possibilidade de estágios e empregos na própria cidade, sobretudo em órgãos da administração federal. Em segundo lugar, contaram, também, com a facilidade de ter um corpo docente altamente qualificado em Ciência Política e Relações Internacionais – acadêmicos e profissionais provenientes do meio diplomático e outras esferas federais ancoradas em Brasília –, tanto no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais (transformado no Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais em 1994, criando-se dois departamentos distintos a partir de então), quanto nos Departamentos de História, Direito e de Economia, ao contrário dos cursos que estão agora sendo criados.

Com o passar do tempo, o acervo bibliográfico conseguido pela Universidade de Brasília também se tornou expressivo, talvez o mais completo existente no país na área. Ademais deve-se levar na devida conta, a existência do próprio Ministério das Relações Exteriores que acabou favorecendo o acesso a dados principalmente sobre política externa brasileira. Pôr último, mas não menos significativo, foi o surgimento na UnB, dez anos depois, em 1984, do mestrado específico em Relações Internacionais, primazia que hoje divide com o igualmente bastante solicitado programa de pós-graduação (mestrado) oferecido pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC) e o mais recente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A instituição carioca conta também com uma publicação de grande importância para os estudiosos de RI, intitulada *Contexto Internacional*, uma das principais do país, ao lado de *Política Externa* do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) da Universidade de São Paulo e da *Revista Brasileira de Política Internacional* e *Cena Internacional* (eletrônica, encontrada em http://www.relnet.com.br ), ambas da Universidade de Brasília.

Os novos cursos, por sua vez, têm sido propostos e criados com algumas deficiências que precisam ser rapidamente solucionadas, sob o risco de comprometer a sua qualidade, prejudicando, portanto, os próprios alunos que ingressam nessas entidades.

Pela Portaria nº 641, de 13 de maio de 1997, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, foram estabelecidos os critérios para a autorização de novos cursos em Relações Internacionais, em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento[7].

De acordo com esta Portaria, as instituições de ensino superior interessadas em criar graduação de Relações Internacionais devem preencher padrões mínimos de qualidade que podem ser arrolados nos seguintes itens:

1. Exigência de coordenador com formação específica na área de Relações Internacionais. Critério idêntico se aplica ao corpo docente. Tais requisitos levam em consideração a conveniência de se pensar as Relações Internacionais como área distinta de estudo. Conquanto seja um curso que propicie uma formação multidisciplinar, composto por matérias como Economia, Direito, História e Política, isto não deve ser entendido como um mero ajuntamento uma simples “colcha de retalhos” A obrigatoriedade de especialistas em Relações Internacionais para ministrar as disciplinas que constituam o núcleo do curso tem sua razão de ser: apenas profissionais com sólida formação na área, melhor do que ninguém, pode atender as reais necessidades e demandas do curso. Se o corpo docente dos cursos de Relações Internacionais fosse composto tão somente pôr professores de outras áreas, o mesmo critério poderia ser aplicado a outras graduações? Assim, na Portaria nº 641 levanta-se a seguinte questão: seria possível imaginar um curso de Economia cujo corpo docente contasse apenas ou majoritariamente com advogados, sociólogos e historiadores? Critérios semelhantes devem, portanto, ser utilizados para as RI.
2. No que diz respeito à qualificação docente, esta é considerada um requisito básico, condição, aliás, que deveria ser seguida pôr qualquer curso que tenha entre seus objetivos oferecer um ensino de boa qualidade. Em termos satisfatórios entende-se que um corpo docente precisa apresentar em seu quadro pelo menos 1/3 de professores com a titulação de doutor. Os demais, devem possuir os títulos de mestre ou de especialistas. Recomenda-se que professores sem titulação formal não excedam a 1/3 do total. Entre esses, profissionais que atuam na área e que têm reconhecida competência, podendo ser incorporados ao quadro docente, desde que em número limitado. Na aferição da qualidade do corpo docente ponderam-se, também, outras atividades como a produção acadêmica, a participação em pesquisa com apoio institucional e cargos/funções de administração acadêmica.

3. No projeto acadêmico-pedagógico, a estrutura do curso deve apresentar uma grade curricular satisfatória, contemplando disciplinas específicas de relações internacionais, disciplinas auxiliares e correlatas, além de disciplinas optativas. As disciplinas específicas visam preencher as necessidades consideradas mínimas, desde uma disciplina introdutória em RI, aquelas voltadas para o ensino das diversas correntes teóricas, outras de história e análise da política externa brasileira, de história das relações internacionais, além de disciplinas que focalizem sua análise nas instituições políticas e econômicas internacionais. Este primeiro conjunto deve comportar pelo menos 8 disciplinas, com carga de trabalho individual em torno de 60 horas. Num segundo bloco, disciplinas de suporte, e diretamente relacionadas com as RI devem, obrigatoriamente, incluir matérias introdutórias de Ciência Política, Economia, Direito e Sociologia (ou Filosofia), Teoria Política Moderna e Contemporânea, Metodologia Aplicada à Ciência Política e Relações Internacionais, além de Estatística e Métodos Quantitativos, Relações Econômicas Internacionais, Economia Brasileira e Direito Internacional. Este grupo deve conter em torno de 20 disciplinas com cerca de 60 horas cada Finalmente, em um terceiro conjunto, cadeiras optativas que atendam as necessidades das próprias instituições, em torno de três disciplinas com carga horária aproximada de 60 horas. A inclusão de monografia de fim de curso também é recomendada, nos mesmos moldes de outros cursos.
4. Quanto às instalações e recursos de infra-estrutura, considera-se item imprescindível, a existência de uma biblioteca bem aparelhada que deve incluir as obras básicas para o bom andamento do curso, suprindo convenientemente as disciplinas, como livros, periódicos nacionais e estrangeiros. Pode-se acrescentar, ainda, a necessidade de acesso à rede mundial de computadores, possibilitando tanto ao corpo discente quanto aos professores, obter informações de fontes múltiplas, documentos e materiais de pesquisa, favorecendo o contato com instituições e pesquisadores de outras localidades, do país e do exterior.

Obviamente que a Portaria nº 641, ao estabelecer tais padrões de qualidade, procurou preservar a área de Relações Internacionais considerando que a mesma apresenta um perfil definido que deve ser acatado pelas instituições interessadas no seu ensino, apesar de não termos formalmente as diretrizes curriculares estabelecidas pelo Ministério da Educação. Isto contribuiria não só para solidificar este campo de atividade, mas fundamentalmente fixar com precisão maior o que se deve entender pelo curso e pelo estudo das Relações Internacionais, diferenciando-o de outros como Comércio Exterior ou Gestão de Negócios Internacionais.

Contudo, o que se observa, nos pareceres favoráveis até agora emitidos para a implantação dos cursos em todo o país, é que nem todos preenchem de forma adequada e simultaneamente os requisitos tidos como imprescindíveis pela Portaria anteriormente mencionada, sobre os critérios de qualidade. Pôr que então foram autorizados a funcionar? Pelos mesmos critérios que definem a capacidade que qualquer instituição tem de melhorar o curso ao longo do tempo, – pelo incentivo à contratação e reforço à titulação do corpo docente, investimentos na biblioteca, melhoria da infra-estrutura, etc – basicamente nos quatro primeiros anos após à sua abertura e, quando for solicitado o seu reconhecimento até o término da primeira turma. Além disso, os quatro itens têm pesos diferenciados. No relatório final, computados todos os pontos e através da ponderação dos mesmos, a instituição solicitante pode ter uma avaliação positiva. Neste caso a Comissão de Especialistas em Relações Internacionais da SESu – que verificou *in loco* todas as condições, – recomenda sua aprovação, fixando número de vagas, turmas, turnos de funcionamento, conceituando o curso em uma gradação que compreende os níveis A, B e C. Por sua vez, a instituição que tiver uma média ponderada abaixo da exigida é contemplada, obviamente, com a classificação D, tendo suas aspirações bloqueadas pelo menos naquela oportunidade, havendo, portanto, que reformular sua proposta, ou então simplesmente desistir. Ou utilizar, de acordo com o Artigo 3º da Portaria nº 2.297, de 8 de novembro de 1999, no prazo de cinco dias úteis a partir da entrega do relatório, o expediente de solicitar a SESu a "revisão da avaliação em razão de erro material ou impropriedades no procedimento de verificação"[8],

Com a entrada em vigor dos recentes Manuais de Avaliação de Cursos, elaborados em 2002, que contou com a colaboração de especialistas de cada área, reunidos em comissões específicas, sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/ INEP, alguns dos itens anteriores foram repensados. Não só isto, mas uniformizaram-se também os critérios para avaliação de todos os cursos e instituições do país, – ressalvando-se obviamente as particularidades de cada carreira – tendo sido feito o mesmo para os próprios avaliadores, que passaram por intenso treinamento ministrado pelo Ministério da Educação. No caso das Relações Internacionais, dez avaliadores de diversas instituições de ensino superior do país fizeram seu treinamento em Brasília nos dias 27 e 28 de agosto. Para o curso de Relações Internacionais (cujo manual está disponível em http://www.inep.gov.br, desde o dia 09 de agosto de 2002), alguns indicadores foram considerados de especial importância. Entre esses, a adequação dos docentes com formação específica nas disciplinas que ministram, o regime de trabalho, priorizando-se a dedicação em tempo integral, a existência de uma boa biblioteca e instalações satisfatórias.

## As dificuldades encontradas

Na maioria das instituições visitadas até o momento, as deficiências mais agudas dizem respeito ao material bibliográfico e ao corpo docente. Até mesmo universidades conhecidas têm acervo limitado na área específica de RI, com livros e periódicos aquém do necessário inclusive para implementar os primeiros anos do curso. Quando se trata de faculdades isoladas, a situação é ainda mais sofrível, visto que grande parte delas não apresenta sequer bibliografia adequada, referente às disciplinas conexas. Na avaliação dos especialistas que assessoram a Comissão de Especialistas em Ensino de Relações Internacionais da Secretaria de Educação Superior (SESU), naturalmente constam essas ressalvas, chamando-se atenção para a necessidade de se implementarem medidas urgentes visando a aquisição de livros e periódicos considerados básicos, bem como a formulação de uma política de atualização permanente do acervo. Como de pode daí depreender, o não preenchimento deste requisito implica na queda de qualidade dos cursos, impossibilitando que os alunos tenham acesso a obras fundamentais das Relações Internacionais, muitas delas fáceis de obter. Várias dessas obras foram inclusive traduzidas pela Editora da Universidade de Brasília nos anos 80, sendo que, desde o começo de 2002, uma coleção básica de 20 textos está sendo disponibilizada ao público pela mesma editora, em conjunto com o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, e com a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. O não cumprimento deste tópico significa, ainda, que as faculdades ao chegarem próximo ao final da primeira turma poderão ter problemas quando solicitarem o reconhecimento do curso, feito doravante pelos avaliadores do INEP, se além deste quesito outros não tiverem sido preenchidos satisfatóriamente durante o andamento dos primeiros anos.

Na realidade, a questão do acervo é um dos indicadores complicados para a aferição feita pelos especialistas de praticamente todas as áreas que assessoram o Ministério da Educação, tanto para efeito de autorização de funcionamento do curso quanto para seu posterior reconhecimento.

Sabendo que muitas instituições de ensino superior apresentam dificuldades para atender todos os requisitos exigidos, os próprios membros do Conselho Nacional de Educação procuraram estabelecer critérios menos rigorosos para a abertura de novos cursos, flexibilizando, por exemplo as exigências no que se refere à aquisição de material bibliográfico.

Segundo o Parecer nº CES 1.070/99, aprovado em 23 de novembro de 1999, cujo assunto eram os critérios adotados para autorização e reconhecimento de cursos de Instituições de Ensino Superior, a Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação manifestava preocupação junto à SESu quanto às abordagens diferentes utilizadas pelas diversas Comissões de Especialistas e de Verificação, consideradas extremamente heterogêneas[9].

De acordo com os conselheiros "é preciso maior comedimento na exigência de múltiplos exemplares dos livros indicados na bibliografia". Continuando, o relatório menciona que "a bibliografia básica dos cursos é freqüentemente alterada porque deve ser atualizada constantemente e a multiplicação de textos desatualizados no acervo constitui um investimento pouco produtivo. Além do mais é preciso que a atualização e a relevância das obras do acervo recebam consideração maior que o número de livros existentes". Assim, "tanto no caso das bibliotecas como na infra-estrutura de informática o melhor é exigir a previsão de recursos permanentes para melhoria, atualização e ampliação do acervo e dos equipamentos"[10].

Ainda que os relatores conselheiros possam ter razão quanto a exigência de acervo numeroso, – com muitos exemplares de mesma obra – nada justifica que grande parte das instituições faça seus pedidos de autorização para funcionamento de cursos sem contar com um mínimo de livros considerados chaves, sem os quais a sua qualidade (do curso) ficará seriamente comprometida, prejudicando, obviamente, o maior interessado na obtenção de informações e conhecimentos, ou seja, o aluno.

De acordo com o novo *Manual de Avaliação do Curso de Relações Internacionais* (agosto de 2002), para que o critério de avaliação no item correspondente seja considerado "muito bom", a biblioteca deverá funcionar pelo menos 14 horas diárias, permanecer aberta aos sábados, apresentar possibilidade de reservas de livros pela internet, acesso a base de dados, etc., ter em seu acervo quantidade de livros que atendam aos programas das disciplinas, que haja quantidade suficiente (na proporção de um exemplar para até dez alunos matriculados no curso para quaisquer dois títulos selecionados pelo docente da disciplina) e que estejam atualizados, além de manter assinaturas de pelo menos 5 jornais e 5 revistas adequadas à proposta pedagógica do curso.

Se as bibliotecas têm se constituído em um dos elementos altamente negativos de diversas instituições que têm ofertado os cursos de Relações Internacionais, a deficiência do corpo docente também tem sido uma constante. Este ponto fraco, contudo, pode ser um pouco amenizado, justificado pela ainda relativa carência de professores e especialistas em todo o país que pudesse atender a demanda tão repentina. Pelo fato de os cursos, bem como a própria área de Relações Internacionais no país serem recentes, o número de programas com capacidade para formar mestres e doutores é ainda reduzido.

Excluindo-se os mestrados encontrados na Universidade de Brasília, no Instituto de Relações Internacionais da PUC do Rio de Janeiro, e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, as demais instituições oferecem poucas opções, além daquelas relacionadas à integração regional, não apresentando áreas de concentração mais solidificadas em Relações Internacionais em seus currículos. Ou podem ter, mas sem os correspondentes recursos humanos.

No programa mais antigo – o da Universidade de Brasília, funcionando a partir de 1984, – os profissionais egressos da pós-graduação na sua maioria já encontram trabalho, por exemplo na própria Capital Federal. Com os do Rio de Janeiro acontece o mesmo, sendo que muitos alunos que aí completaram seus mestrados, igualmente fizeram ou estão realizando seus doutorados em RI ou em Ciência Política, tanto no país quanto no exterior, terminando por ser absorvidos pela própria universidade ou por alguma outra dos grandes centros, como São Paulo ou Belo Horizonte.

As demais instituições que estão oferecendo a graduação em RI, portanto, ao constituírem seu corpo docente não têm encontrado recursos humanos suficientes – embora esses possam ser encontrados algum aqui, outro acolá e em número mais limitado do que as outras áreas mais tradicionais – para ministrar sequer as disciplinas básicas como Teorias das Relações Internacionais, Introdução às Relações Internacionais ou Organizações Internacionais e Política Externa Brasileira.

Um elemento que pode ser considerado agravante, que penaliza as instituições, na busca de docentes qualificados em RI, é que muitos desses profissionais, além de escassos, relutam em locomover-se para lugares mais distantes dos grandes centros urbanos, pelo menos por dois motivos. Um deles é o receio de não encontrarem ambiente considerado satisfatório para o pleno exercício de suas atividades, correndo o risco de rapidamente ficarem desatualizados, em virtude da dificuldade de participarem com a freqüência desejada de eventos relacionados à sua área, perdendo os contatos já estabelecidos. O outro motivo é de ordem pecuniária, por não perceberem vantagens suficientes que consideram importantes como contrapartida para deixar os locais onde se encontram baseados, mesmo sabendo que, neste último caso, terão que exercer atividades em duas ou mais instituições simultaneamente.

Assim, durante algum tempo, os cursos sofrerão prejuízos com poucas possibilidades de contar em seus quadros, a curto prazo, com profissionais titulados tanto em Relações Internacionais, quanto oriundos da Ciência Política, Sociologia ou áreas conexas, com domínio de conhecimentos mais rigorosos sobre assuntos internacionais, que possam dar conta das disciplinas específicas.

A própria Universidade de Brasília, em seus inícios, igualmente enfrentou problemas do gênero. Ao contrário, porém, das demais instituições de ensino, sua localização estratégica junto às instâncias de poder, facilitou a incorporação em seu corpo docente, de pessoal altamente qualificado na área de Relações Internacionais, vindo sobretudo do Instituto Rio Branco e dos demais departamentos do Ministério das Relações Exteriores, ou de outras instâncias ligadas ao Direito Internacional e à História.

Há, contudo, algumas notícias alentadoras. Uma delas é a criação recente dos Doutorados em Relações Internacionais no IRI/PUC do Rio de Janeiro, funcionando desde agosto de 2001, com um sólido corpo docente constituído por dez professores; e o da

Universidade de Brasília desde março de 2002, cujo programa foi criado com professores não só do Departamento de Relações Internacionais, mas também da História. Destarte, essas duas instituições situam-se na vanguarda da área de Relações Internacionais no país, uma vez que a UnB tem os três níveis (graduação, mestrado e doutorado), o mesmo acontecendo em breve com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, já que a graduação em RI também começará a ser oferecida a partir de março de 2003.

A outra novidade é que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) concedeu recursos, em 2001, para um programa de incentivo à formação de recursos humanos em Relações Internacionais denominado Programa San Thiago Dantas, tendo financiado quatro propostas para criação e/ou reforço de pós-graduação. Duas delas já foram citadas neste texto. A primeira foi o doutorado em RI da UnB; a segunda foi o mestrado da UFRGS; a terceira é uma experiência inédita, ou seja, um programa inter-institucional de pós-graduação em Relações Internacionais envolvendo três grandes universidades paulistas simultaneamente: a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Neste modelo o programa será ministrado em nível de mestrado, num primeiro momento, seguindo-se depois o de doutorado; a última proposta que obteve recursos foi a da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, que também deverá ter as Relações Internacionais como campo importante de investigação e docência a partir de agora.

## Perspectivas do mercado de trabalho

Apesar de a estrutura dos cursos se apresentar como uma das questões que mais apreensão tem causado tanto aos alunos, quanto aos especialistas no ensino em Relações Internacionais, outros assuntos têm, também, merecido atenção, fundamentalmente por parte dos estudantes. Ou seja, o tema da profissionalização e do mercado de trabalho. As dúvidas levantadas abarcam desde a própria designação do egresso do curso, (sem denominação como os profissionais de outras áreas), apenas identificado como "internacionalista", suscitando algumas discordâncias, incluindo até propostas de criação de uma reserva de mercado[11].

Esta última idéia, todavia, não tem recebido boa receptividade dos profissionais mais antigos que operam na área, até porque é complicado definir com rigor qual o campo de atuação que poderia ficar apenas aos cuidados do especialista em relações internacionais, procedente desses cursos. Pode-se lembrar aqui, que há alguns anos deputado catarinense apresentou à Câmara dos Deputados, projeto de lei visando a regulamentação da profissão de bacharel em Relações Internacionais, estabelecendo suas áreas de competência. Após muitas discussões feitas pelos diversos cursos de RI, os estudantes decidiram na VII Reunião

do Conselho Nacional de Estudantes de Relações Internacionais (CONERI), realizada em Belo Horizonte, entre os dias 7 e 9 de setembro de 2000, com a participação de 12 faculdades filiadas à FENERI, manifestar postura contrária a regulamentação da carreira, tendo sido solicitado ao deputado Antonio Carlos Konder Reis, autor do projeto, sua retirada da pauta da Câmara dos Deputados. O projeto de lei, de 1999, dispunha sobre o exercício da profissão de bacharel em Relações Internacionais e autorizaria a criação dos respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais dos profissionais de RI.

É claro que as preocupações com o mercado de trabalho se justificam quando um aluno termina sua graduação, e que atinge praticamente de maneira igual a todos os formandos. Trata-se, inquestionavelmente de uma preocupação mais do que legítima. Porém, ao invés de simplesmente enveredar por discursos dessa natureza, ou ficar infinitamente fincando pé nessas discussões, quiçá fosse mais produtivo trilhar por outros caminhos: que os responsáveis pelos cursos, coordenadores ou diretores, trabalhassem junto às suas comunidades e empresas, procurando explicar adequadamente o que é um profissional de relações internacionais, o que o mesmo pode fazer, quais suas habilidades, suas ferramentas de trabalho e sua utilidade no mundo atual, onde as mudanças se processam com rapidez cada vez maior.(12) Isto poderia ser feito, por exemplo, obtendo-se uma listagem de empresas médias e grandes de suas regiões, e encaminhando-lhes *folders*, material explicativo, etc.

Nesta direção, o Estatuto do Centro Acadêmico do Curso de Relações Internacionais (CARINTER) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), é esclarecedor, já que explicita em seu Artigo 4º, item VIII como um dos seus princípios norteadores "promover e divulgar o Curso de Relações Internacionais junto à sociedade"[13].

Talvez este seja um dos caminhos. Ao invés de tão somente esperar pela ação dos responsáveis pelos cursos, os próprios alunos, como interessados maiores, poderiam agir no sentido de divulgar cada vez mais, o que é e o que faz o profissional de Relações Internacionais. Como se sabe, há bastante tempo os alunos já tem mostrado ótima capacidade organizacional e se reunido em foros diversos, seja nos Encontros Nacionais dos Estudantes de Relações Internacionais (ENERI), seja nos Encontros de Estudantes e Graduados em Relações Internacionais do Cone Sul, encontrando-se reunidos através da Federação Nacional de Estudantes de Relações Internacionais (FENERI) e do Conselho dos Estudantes de Relações Internacionais(CONERI). Os eventos promovidos desde 1996 em Brasília, em Belo Horizonte, em São Paulo, em Florianópolis, Salvador, Curitiba, ou no Rio de Janeiro são claros exemplos de que os estudantes têm forjado, por conta e risco próprios, boas condições para promover e tornar cada vez mais conhecido o ensino das Relações Internacionais no país. Claro que a atuação conjunta com as direções dos cursos favorecerá ainda mais este tipo de trabalho.

Atividades paralelas às salas de aulas, como laboratórios, jornais e empresas júniores podem, certamente, dar contribuição significativa, ajudando a alavancar ainda mais o

desenvolvimento da área de relações internacionais. Na Universidade de Brasília, por exemplo, existia uma empresa júnior denominada *Rel Júnior, Consultoria Internacional* e que foi inclusive uma das organizadoras do *I Congresso Brasileiro de Relações Internacionais* realizado na Capital Federal em março de 1998. Iniciativas semelhantes existem em diversas faculdades de Ri do país. Na PUC de São Paulo foi criado, também em 1999 o Observatório de Relações Internacionais responsável pela publicação do boletim *Observatório Internacional*, de periodicidade trimestral e elaborado pelos integrantes do Projeto de Integração Graduação/Pós-Graduação em Relações Internacionais (PROIN).

Este tipo de atuação, além de interessante, se torna necessário porque atinge uma população externa mais ampla até agora pouco voltada ou informada sobre o curso ou seus problemas tanto de grande curricular quanto de conteúdo. Em outra esfera, o papel desempenhado pelo RelNet (site brasileiro de referência em Relações Internacionais – http://www.relnet.com.br ) disponibilizando dados os mais variados possíveis, sob a chancela do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em colaboração com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), pelo Mercobol da PUC/MG (http://www.pucminas.br/Mercosul ) e pela FENERI (http://www.feneri.com.br ), entre outros, tem sido de suma importância. Nesses sites pode-se obter não só informações sobre seminários, cursos de extensão, de pós-graduação no país e no exterior, pesquisas realizadas e em andamento, teses etc., mas participar também de foruns de debates com diversos professores, e ler publicações tanto do Ministério das Relações Exteriores, quanto da própria UnB.

## Observações Finais

O campo de trabalho para os “internacionalistas” – à falta de uma designação melhor – nos próximos anos deverá ser promissor, já que a falta de pessoas com formação sólida na área é patente, e o momento pelo qual passamos exige crescentemente profissionais com perfil mais amplo. Tudo parece favorecer a participação cada vez maior, em todos os níveis, dos egressos dos bacharelados de RI.

Como qualquer área que procura se firmar, as RI enfrentarão, também, durante certo tempo, alguns problemas, mencionados anteriormente, que espera-se não demorarão a ser solucionados, como a deficiência do corpo docente e de acervo bibliográfico que algumas instituições têm apresentado.

Por outro lado, deve-se ponderar, realísticamente falando, que muitas das atuais instituições que não conseguirem suprir essas deficiências de maneira adequada, e persistirem fornecendo cursos com qualidade abaixo daquela que poderia ser considerada razoável, correrão o risco de não terem, depois de alguns anos, alunos suficientes para assegurar sua continuidade.

A abertura de muitos cursos em uma mesma cidade também deverá acarretar o mesmo problema, já que poderá ocorrer a insuficiência de demanda para preencher todas as vagas existentes, o que ao longo do tempo comprometerá o planejamento orçamentário da instituição, obrigando-a a tomar medidas mais drásticas.

Mesmo em cidades médias, com a existência de um ou dois cursos de RI, as instituições poderão encontrar dificuldades para mantê-los após algum tempo – isto já está ocorrendo – caso os egressos não consigam ser contratados em período razoável na própria cidade ou região, em um raio não muito distante. Neste último caso, se for pensado o deslocamento do profissional formado em cidades médias para centros urbanos maiores, como as capitais dos estados, sua formação deverá ser bastante boa para compensar possíveis desvantagens, porque terá que competir com colegas de tradicionais universidades. Estas, como se sabe, por uma série de fatores, têm demonstrado possibilidade de oferecer, comparativamente, cursos bastante sólidos, além dos contatos que só grandes centros propiciam. Os próximos cinco anos, provavelmente, serão decisivos para termos um quadro mais definido, e sabermos com maior precisão quais cursos sobreviverão frente a essas adversidades.

O quadro existente antes de 1995 e o posterior são bastante diferentes. Os cursos existentes até meados dos anos 90, como o da UnB e da Universidade Estácio de Sá (UNESA), apesar de já serem conhecidos, eram contudo identificados, pela maior parte da população, como tendo objetivos mais específicos: a primeira voltada para fornecer futuros quadros para o Ministério das Relações Exteriores, e a segunda mais preocupada com as técnicas e negociação de comércio exterior.

A explosão dos cursos de RI a partir de 1995 primeiramente com a PUC paulista, e no ano seguinte com a abertura do curso da PUC mineira, serviu para derrubar algumas informações equivocadas, mostrando, em primeiro lugar, que a finalidade dos cursos, tanto da UnB quanto da UNESA não tinham atuações tão restritas, como a que muitos pensavam, "formando" apenas futuros diplomatas ou técnicos em comércio exterior. Em segundo lugar, que o campo de atuação desses profissionais é extremamente aberto, sendo que os egressos de RI são detentores de um conjunto de informações que nenhuma outra modalidade de bacharelado oferece, o que os tornam altamente competitivos no mercado de trabalho.

Certamente que apenas o acúmulo de informações no plano estritamente teórico, a longo prazo, ou mesmo a médio e curto prazos, se demonstrará insuficiente para que o formando do curso de RI dispute postos nos mais diferentes setores, com chances de sucesso, a não ser que se dedique a atividades acadêmicas ou de pesquisas, fundamentalmente em instituições universitárias ou em órgãos governamentais como o Congresso Nacional.

Como bem chama atenção o diplomata Paulo Roberto de Almeida, que alia a prática da negociação como funcionário do Itamaraty, à atividade desenvolvida em várias instituições

de ensino superior, "uma *trading* por exemplo, ou seja, uma empresa de comércio exterior não se dispõe a contratar um profissional apenas em virtude de um brilhante currículo acadêmico, mesmo se ele for egresso de uma conceituada faculdade pública. Ela é bem mais propensa a valorizar o conhecimento prático da nomenclatura aduaneira, da regulamentação de comércio exterior, das normas técnicas em vigor nos mercados estrangeiros"[14].

É isto que se espera de um bom profissional das Relações Internacionais, independentemente da opção de trabalho que deseja desenvolver: o domínio da teoria, crucial para entender e interpretar as grandes mudanças que se processam no cenário nacional regional e mundial, e, também, o conhecimento prático que tanto interessam às empresas do setor comercial e industrial, nacionais e estrangeiras, às agências de fomento, às instâncias governamentais e às organizações não governamentais.

Claro que o domínio de todos esses requisitos é difícil, mesmo moroso, levando algum tempo, principalmente para um recém-formado. Consciente disso, o aluno desde o momento em que ingressa no curso tem que procurar obter o máximo de informações possível, manter-se atualizado, realizar estágios, dedicar parte apreciável de seu tempo às leituras necessárias, participar de eventos e, na medida do possível, estar atento às possibilidades de viagens, tanto no país quanto para o exterior, visando ampliar cada vez mais seu leque de opções. Mas não é isto que ocorre, também, com grande parte das demais profissões?

## Notas

[1] Cf. Mateus Esteves de VASCONCELOS – "O que vamos ser quando crescer?". *O Estado de Minas*, 22 de março de 1999

[2] Alguns dos motivos que levaram à expansão da área de Relações Internacionais podem ser encontrados em meu texto "O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte", *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, UFPr (12): 83-98, Junho de 1999. Ver o excelente e completo livro de Paulo Roberto de ALMEIDA – *O estudo das relações internacionais do Brasil*, São Paulo: Editora Unimarco, 1999. Também os textos de José Ribas VIEIRA – "O ensino das Relações Internacionais no Brasil", apresentado Ao GT Relações Internacionais e Política Externa no VII Encontro Anual da ANPOCS realizado em Águas de São Pedro (SP), de 26 a 28 de outubro de 1983, mimeo; Antônio Paulo CACHAPUZ DE MEDEIROS – "Relações Internacionais como disciplina acadêmica: origem, conteúdo, importância e atualidade", revista *Direito e Justiça*, Porto Alegre, Faculdade de Direito da PUC/RS, vol. 1, nº 2, 2º semestre de 1979, especialmente p. 57-62. Não estou fazendo, neste momento, considerações teóricas sobre o ensino das relações internacionais, de maneira mais ampla, porque este problema está sendo objeto de um outro texto que estou preparando. Minha preocupação aqui é apenas levantar alguns pontos sobre o caso brasileiro.

[3] Cf. José Pio BORGES – "Diplomacia Pública e Democrática", *Network*, Centro de Estudos das Américas-CEAs, 8 (4), outubro/dezembro 99, p. 3

[4] Ibidem

[5] Ibidem

[6] Cf. Clóvis ROSSI – "Brasil terá cúpula sul-americana", *Folha de S. Paulo*, 26 de março de 2000, p. 1-5; Luiz Felipe LAMPRÉIA – "Cúpula da América do Sul", *O Estado de S. Paulo*, 31 de março de 2000, p. A-2

[7] Cf. http://www.mec.gov.br/sesu/ftp/padreli.doc .

[8] Cf. *Diário Oficial da União*, 09 de novembro de 1999, p. 61, seção 1.
[9] Cf. Ministério da Educação – Conselho Nacional de Educação – Parecer nº CES 1.070/99, que trata dos "Critérios para autorização e reconhecimento de cursos de Instituições de Ensino Superior". Brasília, 1999, mimeo. Os relatores conselheiros que emitiram o parecer eram : Eunice Ribeiro Durham, Lauro Ribas Zimmer, Arthur Roquete de Macedo e Yugo Okida.
[10] Ibidem
[11] Cf. Paulo Roberto de ALMEIDA – "Profissionalização em relações internacionais: uma discussão inicial", *Observatório Internacional* (1), outubro/dezembro de 1999, p. 13.
[12] Cf. Eiiti SATO – "Os desafios para a formação de uma identidade comum no ensino de Relações Internacionais", texto apresentado no V Encontro de Estudantes e Graduados em Relações Internacionais do CONESUL, realizado em Brasília, 30 de outubro de 1999, mimeografado.
[13] Cf. *Estatuto*, p. 1. ( http://www.lsad.eps.utsc.br/dacol/carinter/estatuto.html )

# GUERRA BIOLÓGICA


## Resumo

Este trabalho discute as causas e conseqüências do uso de agentes biológicos como arma. Levantando sua evolução histórica, descreve suas principais características e analisa as conseqüências da utilização destas armas em cenários civis e militares. Faz uma análise do atual quadro estratégico mundial, aponta caminhos para estabelecer mecanismos internacionais de controle de proliferação mais eficazes e sugere iniciativas para prevenir e conter um ataque com estas armas ao território nacional.

## Abstract

This paper debates the causes and consequences of biological agents as weapons. Describes, historically, the main characteristics and analyses its use consequences in militaries and civilian scenarios. Furthermore, analyses the contemporary world strategic scene and points paths to establish international mechanisms to control its proliferation, suggesting plans to prevent attacks like this in homeland.



*Valdi Lopes Tutunji**


*Quando o principal obstáculo que encaramos é a firme vontade do inimigo, nos parece lógico que cuidemos de destruí-la pelo caminho mais rápido e direto, atacando o moral e a vontade das multidões e também os esforços da produção, não só de material bélico como também aqueles referentes aos meios de vida da retaguarda.*

***Sherman Miles***

## Introdução

A guerra biológica se baseia no uso de microorganismos e de seus produtos tóxicos para provocar lesões, enfermidades e morte em homens, animais e plantas. As armas biológicas são únicas em sua habilidade de infligir grande número de baixas, em uma ampla área, com um mínimo de logística, sendo virtualmente indetectáveis.

Nos últimos tempos vieram a tona, através da mídia, inúmeras notícias sobre o uso destas armas, tornando claro o risco do seu uso contra soldados e populações civis. A guerra moderna biológica, criou assim um novo problema. Atingindo tropas e populações civis indiscriminadamente, apresenta características de destruição em massa, com grande potencial para desencadear epidemias em larga escala.

A análise das características dos últimos conflitos mundiais, das guerras subseqüentes onde foram empregadas armas biológicas e o seu uso recente por grupos terroristas, deixa claro que estas armas deverão ter papel preponderante em:

- Guerras declaradas entre países.
- Guerras civis.


* Biólogo. Especialista em Laboratório de Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ e Assistente Superior de Saúde no Hospital de Base do Distrito Federal – Unidade de Patologia Clínica – Laboratório de Microbiologia.

- Uso de um governo contra grupos étnicos, religiosos ou contra um indivíduo.
- Uso de um país contra outro país sem estado de guerra declarado.
- Uso por terroristas.

Porque:

- Agentes biológicos são relativamente fáceis de produzir, de esconder e podem ser dispersos com uma simples embalagem *spray* de perfume.
- Pessoas com treinamento básico em microbiologia podem, com poucos recursos, desenvolver armas biológicas simples e eficazes.
- Seu uso é difícil de detectar e comprovar.

No contexto de um conflito declarado ou não, as armas biológicas produzem uma ação total. Intervindo na população civil, podem ocasionar um brusco colapso nas principais fontes de riqueza e produção, reduzindo, limitando ou cessando o abastecimento dos recursos fundamentais ao desenrolar de operações militares.

Neste âmbito, é necessário estabelecer programas de contenção e de treinamento aos profissionais de saúde, civis e militares, afim de prevenir, conter e tratar os eventos causados por armas biológicas. Somente com medidas apropriadas pode-se minimizar os efeitos destas armas, mantendo a estabilidade no seio das populações civis e garantindo o poder de força das unidades de combate.

## Pequeno histórico

Historicamente o uso de armas biológicas têm tido um significativo impacto sobre as operações militares. O mais antigo relato histórico do uso de armas biológicas remonta ao Século VI A.C. quando os assírios contaminaram os poços de seus inimigos. Esse uso, no entanto, pode ser bem mais antigo, remontando a pré-história, em possíveis tentativas de contaminar águas de rios e fontes com animais mortos.

O episódio descrito no *Êxodo* como a “Quinta Praga”, que assolou o Egito faraônico, parece também encaixar-se nas definições de um evento causado por armas biológicas.

Um dos mais conhecidos e desastrosos usos de armas biológicas foi o lançamento, de cadáveres vítimas da peste sobre a cidade de Kaffa, pelos tártaros em 1346. A epidemia que se alastrou na cidade levou os exércitos defensores à rendição e a evacuação em direção a Europa, pode ter dado origem a Peste Negra, que posteriormente se espalhou por todo o continente.

No Século XV, Pizarro relatou ter presenteado os nativos com roupas contaminadas com varíola; em 1710, tropas russas utilizaram-se novamente da peste contra a Suécia; tropas inglesas também distribuíram cobertores contaminados com varíola, durante a Guerra Franco-Indiana (1754-1767) e durante a Guerra de Independência dos Estados Unidos.

Durante a I Guerra Mundial começa a sistemática utilização da guerra biológica. Neste período, sua eficiência era precária e discutível, dada a grande variedade de resultados. Fatores como dispersão do agente biológico, período de incubação, entre outros, tornaram difícil seu uso generalizado. Os alemães empreenderam algumas tentativas para contaminar cavalos das tropas americanas.

Nos anos 40, durante a II Grande Guerra, os estudos concernentes ao desenvolvimento, dispersão e efeitos de diferentes agentes biológicos dão um grande salto. Antes mesmo da guerra começar, os alemães realizaram inúmeros testes de dispersão atmosférica com bactérias não patogênicas. Os japoneses, em 1937, iniciaram um grande programa de guerra biológica, em instalações denominadas “Unidade Sanitárias” espalhadas por todo o sudeste asiático, que perdurou realizando pesquisas até 1945. A mais famosa era conhecida por “Unidade 731”. A epidemia de Peste que assolou a China durante o ano de 1940, seguiu-se à dispersão de *Yersinia pestis* por aviões japoneses. Por volta de 1945 o Exército Japonês tinha estocado aproximadamente 400 kg do *Bacillus anthracis*, agente do carbúnculo hemático e já tinha desenvolvido bombas especiais de fragmentação para a dispersão destes agentes.

Em 1941, os britânicos realizaram também testes de dispersão de esporos do *B. anthracis* na costa da Escócia.

Em 1943, os Estados Unidos da América iniciaram seu programa de desenvolvimento de armas biológicas. No início da década de 50 os chineses acusaram inúmeras vezes os Estados Unidos do uso destas armas. Desde então, alegações, suspeitas e eventos comprovados do uso destes agentes acumularam-se em diversas partes do mundo. Entre eles destacam-se:

- Guerra do Laos;
- Guerra do Vietnã;
- Assassinato de Georgi Markov (dissidente búlgaro) em Londres;
- Vazamento de esporos do antraz nas instalações militares russas de Sverdlovsk;
- Guerra do Afeganistão;
- Seita *Rajneesh* usa *Salmonella. typhimurium* para contaminar saladas no Texas, EUA;
- Programa de armas biológicas do Governo do *Apartheid* da África do Sul;
- Guerra Irã-Iraque;
- Utilização pelo Iraque contra as minorias curdas;
- Tentativas de dispersão de agentes biológicos no Japão pela seita *Aum Shinrikyo*;
- Guerra do Golfo.
- Tentativas de aquisição de agentes biológicos por diversos grupos paramilitares americanos;
- Correspondências contaminadas com esporos de *B. anthracis* nos EUA, Quênia e Argentina.

Valdi Lopes Tutunji

Nas últimas duas décadas, o risco de uma guerra biológica aumentou muito. O número de países que possuem projetos nessa área é cada vez maior. Além disso, serviços de inteligência de inúmeros países tem apontado para um aumento do uso destes agentes por parte de diversos grupos terroristas e extremistas. Em 1999, o *Monterrey Institute of International Studies* divulgou um relatório demostrando que, somente durante aquele ano, o número de incidentes envolvendo armas de destruição em massa (nuclear, química e biológica) representavam 25% de todos os incidentes desde 1900 e 35% deles haviam ocorrido na década de 90. Dos 175 incidentes ocorridos em 1999, 104 haviam ocorrido nos EUA e 81 deles eram ameaças com *B. anthracis*.

A totalidade dos países está vulnerável ao uso de armas biológicas. O grave desequilíbrio tecnológico que se estabeleceu entre as nações nos últimos anos, levando a perda de posição no equilíbrio do poder em inúmeras regiões do planeta, tem levado alguns países a procurar meios para recuperar e manter seu *status* geopolítico, inclusive, desenvolvendo armas de destruição em massa, de baixo custo, que apresentem facilidade de serem produzidas. Sob o ponto de vista puramente econômico, a principal vantagem do emprego de armas biológicas ficou clara no painel apresentado em 1969 pelo comitê de *experts* das Nações Unidas, que estimou o custo de operações contra populações civis em: $1/Km² para armas biológicas, $600/Km² para armas químicas, $800/Km² para armas nucleares e $2000/Km² para armamentos convencionais.

## Características das armas biológicas

Parâmetros específicos tais como taxas de morbidade e mortalidade, virulência, toxicidade, inóculo inicial, período de incubação, transmissibilidade, potencial endêmico, estabilidade, características da dispersão e efeito residual, estabelecem os critérios de escolha dos agentes biológicos para fins bélicos:

- *Morbidade*
  Taxa de indivíduos expostos ao agente que adoecem.
- *Mortalidade*
  Taxa de indivíduos infectados que morrem por ação do agente.
- *Virulência*
  Reflete a severidade da doença causada pelo agente. Diferentes cepas do mesmo microorganismo podem causar quadros de diferente severidade.
- *Toxicidade*
  Reflete a relativa severidade da doença causada por toxina.
- *Inóculo Inicial*
  Quantidade de microorganismos ou toxina que devem penetrar o organismo por uma determinada via para causar doença.

- *Tempo de Incubação*
  È o tempo que decorre entre a exposição e o início dos sintomas.
- *Transmissibilidade*
  Reflete a capacidade do agente em se transmitir pessoa a pessoa, de atingir os alvos individualmente ou necessitar de um vetor.
- *Potencial Endêmico*
  Reflete a capacidade do agente em ocupar um nicho ecológico, estabelecendo-se endemicamente nele.
- *Estabilidade*
  Reflete a capacidade do agente em resistir as variações do meio ambiente, incluindo temperatura, umidade relativa do ar, poluição atmosférica, luz.
- *Características de dispersão*
  Reflete a relação entre os objetivos a serem alcançados pelo uso do agente, o período desejado de permanência dele no meio ambiente e o grau de complexidade dos dispositivos de dispersão.
- *Efeito Residual*
  Reflete a capacidade do agente em permanecer no meio ambiente ocasionando novos casos da doença.
- *Outros fatores*
  Outros fatores, ainda bastante relevantes na seleção de um agente biológico como arma, são: facilidade de produção, estabilidade de armazenamento e transporte.

## Classificação

Os agentes passíveis de serem usados como armas biológicas, definidos pela Convenção de Proibição de Armas Biológicas como "*agentes microbiológicos ou outros agentes biológicos ou toxinas, quaisquer que sejam sua origem ou método de produção, de tipos e em quantidades que não se justifiquem para fins profiláticos, de proteção ou outros fins pacíficos*" classificam-se em:

- *Bactérias*
  Microorganismos que crescem bem em meios de cultura e são susceptíveis aos antibióticos.
- *Vírus*
  Microorganismos parasitas celulares obrigatórios, não susceptíveis aos antibióticos.
- *Ricketsias e Clamídeas*
  Parasitas celulares obrigatórios, geralmente sensíveis a antibióticos específicos.

- *Fungos*

  Organismos que crescem bem em meios de cultura, susceptíveis a antibióticos específicos.
- *Toxinas*

  São substâncias tóxicas derivadas de plantas, animais, bactérias e fungos.

  Pode-se classificar, também, os agentes biológicos segundo sua morbidade/ mortalidade como:
- *Incapacitantes*

  Com altas taxas de morbidade, levando um grande número de doentes a requerer cuidados médicos.

  Ex.: *Coxiella burnetii* e a enterotoxina estafilocócica B.
- *Letais*

  Com altas taxas de mortalidade, ocasionando grande número de baixas letais.

  Ex.: *Bacillus anthracis*, *Yersinia pestis*, *Francisela tularensis* e a toxina botulínica.

## Dispersão

Dispersão é o processo pelo qual microorganismos ou toxinas são distribuídos no meio ambiente afim de causar infecção e/ou intoxicação.

As armas biológicas podem atingir os organismos susceptíveis (homens e animais) de diversas maneiras:

- *Por via inalatória (através da dispersão de aerossóis)*

  Microorganismos ou toxinas chegam aos alvéolos pulmonares atingindo diretamente a corrente sangüínea.
- *Por via oral (pela contaminação de coleções hídricas e alimentos)*

  Água, alimentos e medicamentos podem se contaminar intencionalmente ou por ocasião de um ataque aerossol.
- *Por via epidérmica (inoculação direta)*

  A pele intacta não garante barreira contra a penetração de inúmeros agentes biológicos. Além disso, existem relatos de inoculação forçada com agulhas e outros instrumentos perfuro-cortantes.
- *Através de vetores (dispersão de vetores portadores dos agentes patogênicos)*

  Existem relatos da dispersão de vetores (principalmente artrópodes) para a disseminação de agentes biológicos.

Entre as formas de dispersão destaca-se, por sua simplicidade, eficácia e baixo custo a aerossolização do agente biológico. Para atingir seu objetivo, no entanto, deve formar

partículas entre 1 e 5 micra, que permaneçam suspensas por várias horas, podendo penetrar através das vias respiratórias superiores e atingir os pulmões. Partículas maiores que 5 micra são eliminadas pelos mecanismos de defesa, nas vias respiratórias superiores, da maioria dos organismos susceptíveis. O clima na área alvo é um fator também muito importante. Instabilidade meteorológica pode desfazer a nuvem formada pelo processo de aerossolização, vento estável na direção do alvo é uma condição sumamente importante para o êxito do ataque.

Estudos realizados pela OMS estimaram que 50 kg de esporos aerossolizados do *Bacillus anthracis* (agente causador do Carbúnculo Hemático ou Antraz), dispersos a 2 km de uma cidade com 500.000 habitantes (em condições meteorológicas ideais), podem se espalhar num raio de 20 km, matando mais de 220.000 pessoas (» 50% da população alvo). Se *Francisela tularensis* (agente da Tularemia) fosse disperso, o número de mortos e incapacitados poderia chegar a 155.000 habitantes (» 35% da população alvo).

O potencial epidêmico/endêmico e seu conseqüente efeito residual, é também importante fator da relação dispersão/eficácia do agente biológico:

- *Transmissão direta* (pessoa-pessoa – alto potencial epidêmico)
  Ex.: vírus da Varíola, *Yersinia pseudotuberculosis*.
- *Transmissão por vetores* (dispersão ou presença natural de vetores competentes – alto potencial endêmico)
  Ex.: *Yersinia pestis*/pulgas, vírus da Febre Amarela e vírus da Encefalite Eqüina/ mosquitos.

## Contenção de um Ataque por Armas Biológicas e Saúde Pública

Ainda não está firmemente estabelecido, entre os especialistas, como o sistema de saúde pública poderá proteger as populações de um ataque por armas biológicas. É certo que um diagnóstico clínico- laboratorial e uma rede de informações epidemiológicas ágil é imprescindível para minimizar os efeitos diretos sobre a população alvo e o conseqüente impacto sobre os serviços de saúde, pelo rápido aumento do número de pacientes demandando cuidados intensivos, que sobrepuja os recursos médicos disponíveis, inclusive estoques de medicamentos e vacinas.

Fica claro que, o número de leitos e recursos hospitalares, não são suficientes para o caso de um ataque maciço e, proteção adicional é necessária para todo o pessoal médico e de laboratório, devido ao alto risco de contaminação inerentes a situações desta natureza.

Nos últimos anos, os EUA criaram o *National Pharmaceutical Stockpile*, um programa estratégico de estoque e distribuição emergencial de antibióticos e recursos médicos. Naturalmente, ainda não testado em tempos de crise.

Baseado em todos estes fatores, até recentemente, nos EUA, permanecia uma incógnita: se os médicos seriam capazes de diagnosticar, inequivocamente, doenças há muito tempo esquecidas. Por exemplo, lá não ocorrem casos de Carbúnculo/Antraz há mais de 20 anos. No Brasil, segundo a Fundação Nacional de Saúde, não há casos humanos recentemente relatados. Em pesquisa realizada entre médicos de diversos hospitais, ficou clara a ausência de conhecimento para a realização do diagnóstico e o estabelecimento da terapia desta doença. Em outros países da América Latina, casos de Antraz ainda ocorrem, principalmente entre profissionais de saúde animal e manejo de gado bovino e ovino.

Neste quadro, as medidas médicas de proteção da população em geral, dos profissionais de saúde, das equipes de segurança e de todo o pessoal militar, envolvidos em um ataque com armas biológicas, variam segundo o risco ou seu uso confirmado e segundo a exposição confirmada/sem sintomas ou na vigência de sinais e sintomas.

Antes da exposição, vacinação e/ou antibioticoprofilaxia podem prevenir o aparecimento de doença, sendo efetivas contra a maioria dos agentes biológicos conhecidos. São provavelmente as melhores modalidades de proteção das unidades de combate, contra uma ampla variedade de microorganismos patogênicos.

Após a exposição, vacinação, imunoglobulinas, terapia antibiótica e antiviral podem aliviar sintomas e reduzir a mortalidade.

Após a exposição, no curso de doença ativa, somente um diagnóstico rápido e preciso, seguido de uma terapia específica e de suporte podem evitar uma grande maioria de êxitos letais.

## Impacto Econômico de um Ataque com Armas Biológicas

O impacto de um ataque com armas biológicas depende:

- Natureza do agente utilizado;
- Método e da eficiência da dispersão deste agente;
- Nível de imunidade da população alvo;
- Disponibilidade e da eficiência dos programas pós-exposição de profilaxia e terapia;
- Potencial de transmissão direta (pessoa a pessoa).

Compreender e quantificar o impacto de um ataque com armas biológicas é primordial para desenvolver um efetivo plano de contenção. É da análise de inúmeros fatores, inclusive econômicos, que se pode estabelecer um programa de intervenção pós-ataque:

- *Perdas na força de trabalho*

  O custo das perdas na força de trabalho e dos salários não pagos, decorrentes das mortes prematuras e do período de internação hospitalar, distribuídas por idade e sexo.

- *Hospitalização*

  Todos os custos com os serviços profissionais, medicamentos e exames complementares de laboratório e imagem.
- *Medidas de Contenção*

  Custo dos antimicrobianos e vacinas usados no programa de profilaxia e dos procedimentos de descontaminação de ambientes e objetos.
- *Manutenção de Programas Preventivos e de Contingência*

  Custos de manutenção dos estoques estratégicos de medicamentos, vacinas e outros recursos médicos.
- *Treinamento e Manutenção de Equipes Especializadas*

  Custos de treinamento, manutenção e disponibilização de pessoal civil e militar com capacidade de rapidamente identificar o agente, descontaminar ambientes, distribuir medicamentos e outros recursos, tratar pacientes e manter a ordem na população.
- *Inteligência*

  Custos de manutenção de serviços de inteligência capazes de, antecipando os riscos de um ataque, reduzir a probabilidade de perdas maiores. Há um consenso de que o aumento da vigilância, apesar de não garantir segurança absoluta, pode reduzir o êxito do ataque.

Um percentual significativo de perdas esperadas, pode ser minimizado pela capacidade do plano de contenção responder ao ataque o mais rapidamente possível, reduzindo o número de indivíduos expostos, de doentes, de hospitalizações e de mortes. Assim, para doenças com curto período de incubação, como o Carbúnculo/Antraz e a Tularemia, estes programas devem ser instituídos até 72 horas após a exposição. A eficácia de um programa de contenção é medida pelas taxas de morbidade e mortalidade pós-exposição.

Devido as diferentes taxas de morbidade e mortalidade, um ataque pelo *B. anthracis* causa mais prejuízos que um ataque com *F. tularensis* ou *B. melitensis.* Se um programa de profilaxia é iniciado prontamente, o impacto econômico do ataque por estes microorganismos é reduzido bastante, devido ao alto custo das drogas e dos procedimentos de hospitalização inerentes ao tratamento.

Comparativamente, as perdas econômicas ocasionadas por um ataque com armas biológicas, podem variar de $448 milhões (em um cenário com *B. melitensis*) a $ 26 bilhões (em um cenário com pelo *B. anthracis*), para cada 100.000 pessoas expostas.

A capacidade de rapidamente identificar pessoas em risco apresenta grande impacto sobre o custo total da contenção de um ataque por armas biológicas, todavia, atraso na

implementação de um programa de profilaxia é o fator mais importante no aumento global das perdas. A velocidade com que um plano de contenção pós-ataque, inclusive profilaxia, for efetivamente implementado, é critica para o seu sucesso.

**Bioterrorismo**

Nossos conhecimentos sobre o terrorismo têm sido desafiados todos os dias. Os recentes acontecimentos têm demonstrado a necessidade de atualização urgente de conceitos e políticas, desenvolvidas e estabelecidas a pelo menos 25 anos atrás, durante a guerra fria, quando existia uma dinâmica internacional muito diferente da atual.

O terrorismo hoje, baseado em imperativos religiosos, diferente do terrorismo do passado, de cunho etno-separatista, nacionalista e ideológico, apresenta novas motivações e justificativas. Tudo isso, aliado aos avanços tecnológicos das últimas décadas, aumentou a capacidade de ação dos grupos terroristas.

Para entender as motivações que levam uma organização terrorista a utilizar uma arma biológica, é necessário avaliar a percepção de risco que as autoridades e a população em geral têm. Parte deste problema está relacionado ao conceito, amplamente disseminado, de que as armas biológicas são dispositivos de destruição em massa. Isto leva a algumas observações:

- O termo "destruição em massa" que reúne os agentes e dispositivos nucleares, químicos e biológicos em uma só classe de armas, tem impedido o efetivo reconhecimento dos riscos e peculiaridades de cada uma delas individualmente;
- O pânico decorrente da percepção do risco por parte da população é um componente importante na disseminação de conceitos equivocados acerca do eventual agente biológico utilizado no ataque;
- Os recentes acontecimentos deixaram na população uma noção de que as autoridades e os mecanismos de prevenção e contenção a um ataque com armas biológicas não são eficientes tanto quanto se esperava;
- Pequena quantidade de um determinado agente biológico, sendo capaz de produzir grande número de baixas, gera conseqüentes políticas de contenção (prevenção, atendimento de emergência, logística), em um amplo leque de conseqüências, que obscurece qualquer explanação racional dos motivos do ataque.

Historicamente, o bioterrorismo tem sido praticado há muito tempo para sabotagem e assassinatos políticos. Esse uso permaneceu restrito, no entanto, devido ao difícil acesso a microorganismos potencialmente eficazes como arma e ao pequeno número de pessoas com conhecimento técnico para utiliza-los. Mas isso mudou. Novos conhecimentos, relacionados a microbiologia, epidemiologia e biotecnologia vieram facilitar o desenvolvimento destas armas. No entanto, devemos ainda fazer uma clara distinção entre:

- *Terrorismo utilizando agentes biológicos como arma*
  Que usa quaisquer agentes biológicos patogênicos, presentes no meio ambiente ou em outras fontes naturais, isolados por meio de técnicas microbiológicas rotineiras. Ex.: *S. typhimurium* utilizada pela seita religiosa *Rajneesh* para contaminar saladas nos EUA, facilmente isolados de amostras de fezes humanas ou animais e esgotos.
- *Terrorismo utilizando armas biológicas propriamente ditas*
  Que usa agentes biológicos desenvolvidos e selecionados para uso militar ofensivo, adquiridos no mercado negro, remanescentes de programas de armas biológicas de inúmeros países ou desenvolvidos, em pequena escala, de maneira artesanal. Ex.: Gás sarin utilizado pela seita *Aum Shinrikyo* no metrô de Tóquio.

Observadas as recentes reações das autoridades e da população em geral, guardadas as devidas proporções entre os ataques com estas duas classes de armas biológicas, em que pese a maior estabilidade e eficácia dos agentes desenvolvidos para uso militar, seu principal objetivo, enquanto armas capazes de ocasionar grande número de baixas, é instituir um ambiente de pânico em larga escala, pela percepção do risco de exposição a agentes virtualmente insípidos, inodoros, incolores e invisíveis.

## Convenção de armas biológicas

Desde a Convenção de Haia (1907) que proíbe o emprego de venenos e armas envenenadas, da Convenção de Washington (1922) que repudia o uso de gazes asfixiantes e substâncias venenosas, da Convenção de Genebra (1925) que proíbe o uso de armas bacteriológicas, confirmada pela Conferência Mundial de Desarmamento em 1932, a comunidade das nações tem tentado, em vão, impor o preceito de não proliferação de armas.

Após o término da II Guerra Mundial, nem o Congresso Internacional de Microbiologia (1947), nem a Conferência de Genebra (1949) lograram avanços e resultados satisfatórios.

Os Estados Unidos, que em 1941, iniciam seu programa de armas biológicas em *Fort Detrick, Maryland* e em 1943 estabelecem um campo de testes no *Mississipi*, anunciam em 1946 que vem realizando pesquisa com armas biológicas. Com a inauguração, no *Arkansas*, de novas instalações que permitem a produção de armas biológicas em maior escala, ampliam as pesquisas para o desenvolvimento de diversos agentes biológicos e dispositivos de dispersão.

Todavia, em 25 de dezembro de 1969, durante o governo Nixon, os EUA renunciam unilateralmente à pesquisa, desenvolvimento e produção de armas biológicas, inclusive toxinas. Entre 1971 e 1972, os estoques de armas biológicas americanos são então, destruídos. Nestes estoques constavam cepas de *Bacillus anthracis*, *Coxiella burnetii*, *Francisela*

*tularensis*, *Brucella suis*, vírus da Encefalite Eqüina, toxina botulínica e enterotoxina B estafilocócica.

Em 1972, abre-se à assinatura a *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological Biological and Toxin Weapons and on Their Destruction* (Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas Biológicas e à base de Toxinas e sua Destruição). A Convenção de Armas Biológicas, como convencionou-se chamar, proíbe o desenvolvimento, a produção, o armazenamento e a aquisição de agentes biológicos ou toxinas, em quantidades e tipos que não se justifiquem para usos profiláticos, defensivos ou outros propósitos pacíficos. Foi aberta à assinatura em abril daquele ano, com os Estados Unidos, a Inglaterra e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas como depositários da Convenção. Até o momento os estados signatários são: Afeganistão, África do Sul, Albânia, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Bélgica, Belize, Benin, Butão, Bolívia, Bósnia Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Burkina Faso, Camboja, Canada, Cabo Verde, Chile, China, Colômbia, Congo, Coréia do Sul, Coréia do Norte, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, Dinamarca, Equador, El Salvador, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Estônia, Guiné Equatorial, Federação Russa, Fidji, Filipinas, Finlândia, França, Gâmbia, Gana, Geórgia, Granada, Grécia, Guatemala, Guiné-Bissau, Honduras, Hungria, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Islândia, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Jordânia, Kuwait, Laos, Letônia, Líbano, Lesoto, Líbia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malásia, Maldivas, Malta, Maurício, México, Mônaco, Mongólia, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Oman, Paquistão, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Qatar, Quênia, Quirguistão, República Dominicana, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Ruanda, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, San Marino, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sérvia-Montenegro, Seichelles, Serra Leoa, Singapura, Sri Lanka, Suriname, Suazilândia, Suécia, Suíça, Tailândia, Togo, Tonga, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Ucrânia, Uganda, Uruguai, Uzbequistão, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Yêmen, Zaire e Zimbabwe, dos quais ainda não ratificaram o instrumento: Burundi, Costa do Marfim, Egito, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Guiana, Haiti, Libéria, Madagascar, Mali, Malawi, Marrocos, Myanmar, Nepal, República Centro-Africana, Síria, Somália e Tanzânia.

Em 5 de dezembro de 1972, o Brasil aprovou no Senado Federal, através do Decreto Legislativo nº 89, o texto da Convenção (anexo I). Em 1 de abril de 1976, o então Presidente da República Ernesto Geisel, assinou o Decreto nº 77.734 que promulgou a Convenção, ratificando-a.

## Inteligência

Relatos dos serviços de inteligência de diversos países relacionam programas de pesquisa médica e atividades militares em diversos países. Muitos desses relatórios indicam que a proliferação destas armas é muito grande, conforme temos observado, pelo uso destes agentes por parte de diversos grupos terroristas.

Entre os principais países citados encontram-se:

- ***China***

A China, é membro da Convenção de Armas Biológicas desde 1984. Acredita-se que tenha mantido um programa de armas biológicas ofensivas por toda a década de 80 que incluía desenvolvimento, produção, estoque, aquisição e manutenção de agentes biológicos com fins militares. Órgãos da inteligência americana acreditam que a China pode ter reativado e possivelmente expandido seu programa de armas biológicas nos últimos anos. Esta crença baseia-se no fato de que dois centros de pesquisa biológica, nitidamente civis, apresentam-se sob controle militar. Estes centros de pesquisa são conhecidos por terem estado previamente envolvidos na produção e armazenamento de armas biológicas. Recentemente, um destes centros foi expandido. Informações fornecidas pelo governo chinês com o propósito de estabelecer medidas de confiança não foram capazes de convencer os órgãos de inteligência norte-americanos e são fortes indícios, segundo estes órgãos, que a China mantém ainda um programa de armas biológicas ofensivas.

- ***Egito***

O Egito é signatário, mas não membro, da convenção de armas biológicas e tem um programa de pesquisa militar aplicada na área de armas biológicas desde 1960. Em 1970, o então Presidente egípcio Anwar Sadat confirmou a existência de agentes biológicos em instalações egípcias refrigeradas subterrâneas. O Egito tem estudado várias toxinas, técnicas de produção e refino. Nenhuma informação até a presente data indica que os egípcios tenham produzido seus próprios agentes biológicos. Pesquisadores egípcios têm cooperado com unidades militares e laboratórios civis norte-americanos em áreas relacionadas à defesa biológica, especificamente relacionadas com microorganismos altamente patogênicos e vetores. A marinha norte-americana mantém em território egípcio um laboratório médico-militar com objetivo declarado de pesquisa na área de defesa contra agentes de doenças infecciosas. Este laboratório é reconhecido como um centro regional de referência, aparelhado com equipamentos de última geração e equipe norte-americana altamente qualificada. Pesquisas desenvolvidas por este laboratório são secretas. A opinião geral é de que o Egito apresenta capacidade de manter e desenvolver um programa de guerra biológica.

- ***Irã***

O Irã, que juntou-se a Convenção de Armas Químicas em 3 de novembro de 1997 e é membro da Convenção de Armas Biológicas desde 1973, tem infra-estrutura técnica para manter um significativo programa de guerra biológica. Já foram relatadas diversas tentativas, por parte das autoridades iranianas, de comprar não oficialmente, tecnologia e materiais usados especificamente na produção de armas biológicas, em particular micotoxinas. O Irã conduz ainda legítimas pesquisas biomédicas em diversos institutos suspeitos de envolvimento em programas de guerra biológica. O governo iraniano não forneceu à ONU ainda, qualquer medida de construção de confiança em relação as suas atividades biotecnológicas. As forças armadas iranianas têm usado organizações médicas, educacionais e de pesquisa científica em muitos aspectos da pesquisa e produção de agentes biológicos. Diversas informações indicam que o Irã provavelmente produz agentes biológicos e aparentemente tem pequena quantidade destes agentes para uso militar.

- ***Israel***

Apesar das muitas publicações associadas com armas de destruição em massa, as forças armadas de Israel ainda não se declararam oficialmente sobre um programa de desenvolvimento de armas biológicas. Tal programa, possivelmente espelhado nos antigos programas americano e soviético, deve provavelmente envolver os seguintes agentes biológicos: *B. anthracis*, *C. botulinum*, *F. tularensis*, *Y. pestis*, Vírus da Encefalite Eqüina Venezuelana e *Coxiella burnetti*. Similarmente, os sistemas israelenses de dispersão destes agentes devem reproduzir os desenvolvidos pelos EUA, a saber: sistemas pulverizadores e submunição equipada em mísseis. Israel é um de poucos estados que não assinou a Convenção de Armas Biológicas.

- ***Líbia***

Muito já foi especulado sobre o programa de armas químicas de Líbia, particularmente sobre as instalações industriais farmacêuticas em *Rabta* e o abrigo subterrâneo em *Tarhunah*. Embora acredite-se que a Líbia tenha tentado desenvolver um programa de armas biológicas, pouco se sabe de informações concretas sobre este programa. Membro da Convenção de Armas Biológicas desde 1972, há informações que indicam a realização de testes iniciais de desenvolvimento e dispersão. Presentemente, a Líbia tem expressado seu interesse nos programas de pesquisa de diversos países. Estabelecendo contato com representantes de outros países árabes, indicou sua vontade de financiar programas de pesquisa, incluindo os de natureza militar, desde que não sejam empreendidos no território líbio. A Líbia também não submeteu, até hoje, à uma apreciação por parte das nações Unidas, uma declaração formal de medidas de construção de confiança. De acordo com uma avaliação dos EUA, a Líbia está procurando adquirir a capacidade para desenvolver e produzir agentes biológicos.

· ***Coréia do Norte***

A Coréia do Norte, membro da Convenção de Armas Biológica desde 1987, é uma das sociedades mais fechadas e pesadamente militarizadas do planeta. Durante a década de 60 iniciou programa de armas biológicas ofensivas. Atualmente, desenvolve pesquisa militar-biológica em universidades, institutos médicos e centros de pesquisa especializados, envolvendo diversos patógenos: *B anthracis*, *V. cholerae* e *Y. pestis*. Há evidências que indicam que realizaram teste de armas biológicas em seus territórios insulares.

· ***Síria***

A Síria assinou, mas não ratificou, a Convenção de Armas Biológicas. Israel afirma que a Síria tem agentes biológicos para contaminar fontes de água potável, entretanto, nenhuma informação confirma a existência destas armas. Não há confirmação de um programa sírio dirigido para o desenvolvimento de potencial ofensivo com armas biológicas. Todavia, a Síria permanece entre aqueles países que os EUA acreditam desenvolver programas de guerra biológica.

· ***Taiwan***

Taiwan, que se juntou a Convenção de Armas Biológica em 1973, é outro país suspeito de desenvolver armas químicas e biológicas e, apesar de declarar formalmente não possuir armas dessa natureza, tem apresentado interesse em conduzir pesquisa biológica de natureza militar. Taiwan tem uma base científica e técnica significativa em microbiologia, com grande número especialistas hábeis em biotecnologia, em sua maioria formados nos EUA e Europa ocidental. Recentemente tem promovido seu setor de biotecnologia, que faz largo uso de técnicas básicas, imprescindíveis à produção de armas biológicas. Taiwan participa internacionalmente na cooperação científica, técnica e industrial em pesquisa biológica juntamente com EUA, Japão, França e outros países ocidentais. Vários programas biomédicos comuns estão em andamento em áreas como: imunologia, engenharia genética e medicina tropical. Os centros biológicos militares de Taiwan treinam pessoal em especialidades médicas e biológicas. Há evidência suficiente para determinar que Taiwan ainda não produz armas biológicas, mas as pesquisas científicas e a base industrial avançada podem permitir ao país produzir armas biológicas com facilidade relativa.

**O Grupo da Austrália**

O Grupo de Austrália, nascido em 1984, é um arranjo informal, composto inicialmente por 28 países industriais, que visa impedir a propagação de materiais e da tecnologias relacionadas ao desenvolvimento e a produção de armas químicas e biológicas.

O grupo é um fórum para troca de informações e formação de consenso, preparando listas de precursores químicos, microorganismos, tecnologias e equipamentos, para que os

países membros possam orientar seu licenciamento industrial e de exportação, afim de impedir a proliferação de armas destas naturezas.

Presentemente 30 países fazem parte do Grupo da Austrália: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, República Eslováquia, Coréia do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e uma comissão da União Européia (como observador). Pedidos para outros estados juntarem-se ao grupo são analisados individualmente.

Em 10 de dezembro de 1992, o Grupo publicou um primeiro documento relacionando suas atividades, estabelecendo normas de exportação para determinados microrganismos, toxinas (anexo III) e equipamentos (anexo II) que poderiam ser utilizados em programas de armas biológicas. Periodicamente publica uma lista de advertência onde relaciona microorganismos, toxinas e tecnologias, alertando os países membros e incentivando a industria, a comunidade científica e outros grupos relevantes, a relatar quaisquer transações suspeitas que ofereçam riscos para a proliferação destas armas (anexos IV).

## Conclusão

### O Quadro Político e Estratégico Mundial

À luz dos últimos acontecimentos mundiais, ficou bem claro que nossa confiança nas atuais estratégias de combate, prevenção e contenção à um possível ataque com armas biológicas, não são efetivas tanto quanto se desejaria. Os casos recentes de Carbúnculo/ Antraz indicam que não se deve esperar amplos ataques como prenunciavam inúmeros relatórios de especialistas do mundo inteiro. O principal objetivo de uma arma biológica é instaurar o pânico na população alvo. Isto os casos recentes já conseguiram. Fica claro que ações isoladas, executadas individualmente para contaminar ambientes restritos ou grupos selecionados, ocasionando poucos casos da doença, têm enorme efeito moral sobre a população. Grande número de americanos têm buscado seus médicos procurando adquirir receitas de antibióticos para estocar em suas casas, ao sabor do noticiário veiculado no dia anterior. Há 50 anos nos EUA estocava-se água, alimentos e pequenos utensílios para prevenir os efeitos de possíveis ataques nucleares pela URSS. Hoje, os americanos estão estocando antibióticos e máscaras contra gases. O medo de um ataque com armas biológicas beira o pânico em boa parte dos EUA.

O eixo norteador de esforços que possam conter a corrida para desenvolver e adquirir a tecnologia de armas biológicas, permanece sendo um tratado global que consiga banir definitivamente estas armas.

Negociações para eliminar armas químicas e biológicas datam do início do século XX. Sem grandes avanços desde então, somente em 1968, no auge da Guerra Fria, aproveitando o ensejo do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, as Nações Unidas retornaram ao tema. Com a decisão dos EUA de unilateralmente renunciar ao emprego ofensivo de armas biológicas e a conseqüente destruição dos seus estoques de agentes biológicos, um acordo bilateral com a então URSS foi rapidamente concluído. Este acordo serviu de base para o estabelecimento em 1972 de um acordo multilateral, a Convenção de Armas Biológicas.

Desde a primeira revisão prevista para 1980, a Convenção de Armas Biológicas suscitou dúvidas quanto a sua eficácia, em especial após o acidente em Sverdlovsk (URSS) em 1979, que viria levantar suspeitas sobre o cumprimento do acordo pelos países signatários. Durante a década de 90, com a Guerra do Golfo, ficou clara a necessidade de fortalecimento da convenção, quando um grupo de trabalho *ad hoc*, composto por especialistas dos diversos Estados parte, foi instituído, para elaborar um protocolo de monitoramento e inspeção.

Com o início do Século XXI, pode-se já observar uma evolução na natureza do problema das armas biológicas. Novas tecnologias proporcionaram o aparecimento de novos atores, alguns inclusive não nacionais, criando renovadas possibilidades e questionando a viabilidade e a eficácia dos atuais tradicionais mecanismos mundiais de controle de armas. Os esforços para reforçar estes mecanismos têm esbarrado em inúmeros obstáculos:

- Como cada ação de verificação deve ser conduzida, baseada no estado da arte, de maneira a obter informações relevantes, com alto grau de confiança, afim de detectar atividades proscritas pela convenção.
- Como uma verificação poderá ser eficaz, sem expor informações industriais proprietárias, especialmente em áreas vitais como biotecnologia e biologia molecular.
- Como "*facilitar o mais amplo intercâmbio de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica para uso de agentes bacteriológicos (biológicos) e toxinas para fins pacíficos*", sem "*transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente (...) quaisquer agentes, toxinas, armas, equipamentos ou vetores*" coordenando as decisões dos art. III e X da Convenção de Armas Biológicas.

Todas estas dúvidas demonstram falta de consenso em questões vitais. Cedo ou tarde, no entanto, a conclusão do protocolo é certa, o que deverá requerer ainda a assinatura pelos Estados parte e sua ratificação, criando novas obrigações. Este processo, por si só demorado, poderá sofrer grandes atrasos, se interesses comerciais sobrepuserem-se aos interesses da segurança e da paz. Ao que tudo indica, um regime ambíguo em que alguns Estados parte aceitam inspeções e outros não, deverá prevalecer por longo tempo. Todo este esforço isoladamente, todavia, não torna a Convenção de Armas Biológicas totalmente efetiva a nível

global. Outras medidas, tal como a implementação de um acordo em relação a "construção de medidas de confiança", são necessárias. Demonstrações de incapacidade e/ou falta de interesse em fazer cumprir as determinações, que levarão à flagrantes violações, devem ser evitadas, considerando-as tão importantes, para a viabilidade da Convenção, quanto criar e aperfeiçoar novos mecanismos de monitoramento.

O controle de armas biológicas deve pois, representar um esforço global, devendo fazer parte de uma estratégia, que integre vários atores capazes de entender e apontar soluções para o problema:

- Um Conselho da Segurança mais representativo, disposto e capaz de cumprir suas responsabilidades como um efetor do regime global de controle de armas, garantindo a segurança de Estados membros das Nações Unidas.
- Funcionamento eficaz dos dispositivos globais de controle de armas (Convenção de Armas Químicas, Convenção de Armas Biológicas, Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares), estendendo seus efeitos sinergicamente entre si e à inúmeros acordos regionais, permitindo maior transparência no cumprimento das determinações, aumentando a confiança nestes dispositivos multilaterais e diminuindo os interesses e necessidades de segurança de cada país.
- Um regime de controle eficaz para o licenciamento e a exportação de materiais e para a transferência de tecnologias, sensíveis sob o ponto de vista da Convenção de Armas Biológicas.
- Ajuda técnica e militar (capacidade de prevenção, contenção e contramedidas, defesa ativa e passiva) para aqueles países que enfrentam risco de ataque biológico. Sem esta ajuda, um ataque com armas biológicas pode resultar em resposta com armas nucleares que teria conseqüências desastrosas para os tratados globais de não proliferação de armas.
- Aumento da capacidade anti-terrorista, abrangendo inteligência, prevenção, contenção e contramedidas. Sem estas medidas, é possível que o uso de armas biológicas se torne uma modalidade habitual de ataque por parte de atores não-nacionais, tais como terroristas, pelo crime organizado e o narcotráfico.

## Verificando o cumprimento da Convenção de Armas Biológicas

Desde sua criação, uma série de Conferências de Revisão foram realizadas na tentativa de estimular e negociar medidas voluntárias de construção de confiança mas, apenas uma pequena parcela de Estados partes tem participado. Assim, a necessidade de estabelecer medidas de acompanhamento do cumprimento das determinações da Convenção, sob um ponto de vista científico e técnico, levou a criação, em setembro de 1994, do Grupo *ad hoc* de Trabalho, que vem desde então, elaborando um protocolo de monitoramento e inspeção.

Passados 6 anos, o Grupo, reunido periodicamente em Genebra, produziu um rascunho com mais de 300 páginas. Embora algum progresso tenha sido feito, muitos termos e parágrafos permanecem sem consenso. Com muitos trechos técnicos, grande parte do rascunho reflete discordância, em base filosófica, de qual a melhor maneira de implementar inspeções *in situ*. Os Estados Unidos, por exemplo, protegendo os interesses da industria farmacêutica, não concordam com a proposta de inspeções aleatórias de instalações industriais. Os Estados não alinhados, por outro lado, tem condicionado seu apoio ao documento, a um desmantelamento dos controles de transferência de tecnologia, principalmente equipamentos e materiais de biotecnologia, entre os Estados parte.

A falha do Grupo *ad hoc* de Trabalho em concluir as negociações pode significar uma desaceleração ou uma indefinida suspensão das conversações. A falta de habilidade em concluir o protocolo poderá soar como complacência ou apatia em relação ao problema, resultando num rápido aumento de países dispostos a desenvolver programas de armas biológicas. Os atuais possuidores dessa tecnologia podem sentir-se compelidos a ampliar seus arsenais, aumentando do risco do uso destas armas por atores não nacionais.

Nos EUA, existe uma corrente para abandonar as negociações, ou ao menos, não dar-lhe tanta importância, atuando unilateralmente com políticas que impeçam a proliferação de armas biológicas, como controle de exportação e medidas contra instalações e países com programas de desenvolvimento suspeitos. Esta posição, baseada em ações unilaterais pode ser contraproducente, uma política de ações contra instalações suspeitas de possuírem ou desenvolverem armas biológicas, pode inibir as iniciativas de construção de confiança, ainda não consolidadas, que décadas de trabalho estabeleceram, incentivando por fim, o uso dessas armas como forma de retaliação.

O bloqueio através do controle de exportações também não parece eficaz para prevenir a difusão e o intercâmbio de agentes biológicos, tecnologia e equipamentos, devido ao seu uso intrínseco relacionado ao desenvolvimento e pesquisa biomédica. A melhor maneira de diminuir o risco do uso de armas biológicas é modificar a disposição dos países suspeitos de possuí-la, reforçando a norma internacional e reduzindo sua utilidade militar. Estes objetivos podem ser alcançados pelo efetivo cumprimento das determinações da Convenção, aliado a sanções econômicas e políticas, no âmbito das Nações Unidas, aplicadas aos países que se dispuserem a descumprí-las.

Para impedir que as negociações falhem, é necessário:

- *Intensificar as negociações*

  As negociações do Grupo *ad hoc* de Trabalho deverão ser intensificadas e concluídas.

- *Trabalhar para que uma versão do protocolo seja disponibilizada rapidamente*

  Intensificar negociações para eliminar as expressões, frases e palavras ainda sem consenso, de maneira a produzir uma versão brevemente.

Se as negociações do protocolo atrasarem ou falharem, uma versão concisa deve ser negociada de maneira a prevenir o colapso das conversações, construindo os alicerces para futuras negociações, ajudando a reforçar a Convenção e contemplando elementos básicos que a maioria das delegações acreditam ser indispensáveis para a construção da confiança entre os Estados parte, tais como:

- *Investigação de epidemias suspeitas*
  Se uma epidemia de doença infecciosa parecer suspeita em sua origem, um Estado parte poderá solicitar uma investigação. A equipe de investigação deverá ter acesso garantido à área afetada, incluindo o direito de entrevistar vítimas e equipe médica, recolher amostras biomédicas e ambientais.
- *Declaração obrigatória de instalações*
  Todos os Estados parte deverão declarar suas instalações de biodefesa, laboratórios de pesquisa microbiológica com altos níveis de biossegurança, instalações governamentais e industriais que contenham microorganismos e seus produtos, equipamentos ou detenham tecnologias capazes de desenvolver, produzir e estocar agentes biológicos em larga escala.
- *Visitas voluntárias de inspeção*
  Qualquer Estado parte poderá solicitar inspeção para elucidar dúvidas sobre as declarações obrigatórias de instalações de outro país. Esta visita de inspeção deverá ter caráter voluntário, por parte do país solicitado, às instalações declaradas.
- Equipe técnica de inspeção
  Uma equipe técnica de inspeção deverá ser instituída para conduzir as investigações à campo, inclusive visitas voluntárias de inspeção e analisar as declarações obrigatórias de instalações.
- *Futuras negociações*
  Em uma segunda fase de negociações, inspeções aleatórias de desafio em instalações declaradas e não declaradas deve ser negociada.

Algumas outras iniciativas pertinentes, no âmbito da ONU:

- *Desenvolver, ampliar e aperfeiçoar os sistemas de vigilância epidemiológica mundiais*
  A OMS deverá ser capaz de manter um mais efetivo sistema de vigilância epidemiológica global, monitorando epidemias, detectando possíveis usos de armas biológicas, consequentemente dificultando seu uso e ampliando a capacidade de contenção e contramedidas.
- *Controle e regulamentação do comércio de microorganismos*
  Negociação de normas internacionais de comércio de microorganismos, que deverão ser exclusivos para pesquisas biomédicas legítimas. Vendedores e compradores

de agentes microbiológicos deverão sofrer periódica inspeção pela OMS ou algum outro organismo internacional. Transações, inclusive não comerciais, envolvendo microorganismos e seus produtos deverão ser cuidadosamente investigadas, de maneira a impedir transações ilícitas.

- *Criação de um tratado de criminalização de posse e uso de armas químicas e biológicas*
  O rascunho de um tratado nesse âmbito já existe e vem sendo proposto, com poderes de julgamento e extradição de indivíduos portadores de armas químicas e biológicas.
- *Criação um organismo internacional de estudos sobre armas químicas e biológicas*
  Um organismo no âmbito da ONU que receba, compile, traduza e distribua as declarações voluntárias de construção de confiança, o que facilitaria o intercâmbio entre os Estados parte da Convenção, provendo um fórum de discussão, servindo como núcleo de um organismo de controle do uso destas armas.

## Iniciativas em Âmbito Nacional

Em âmbito nacional, algumas medidas se fazem necessárias para estabelecer um clima de segurança, pela diminuição da percepção de risco por parte das autoridades e da população em geral, que do contrário, pode ter conseqüências danosas a implementação de qualquer plano de contenção a um eventual ataque com armas biológicas:

- *Estabelecer uma política nacional de prevenção, contenção e contramedidas*
  Criar e desenvolver um programa nacional de defesa biológica, contemplando ações civis e militares de prevenção, contenção e contramedida.
- *Aumentar a capacidade de prevenção, contenção e contramedidas das Forças Armadas*
  Aumentar a capacidade de prevenção, contenção e contramedidas das unidades militares nacionais, seja em cenários defensivos ou ofensivos.
- *Prevenir do uso de armas biológicas pelo crime organizado e pelo narcotráfico*
  Criar e aprimorar dispositivos legais contra a aquisição, posse e uso de armas biológicas, reforçando a norma legal, prevenindo o risco do uso destas armas por grupos terroristas e pelo narcotráfico.
- *Estabelecer uma ampla rede nacional de vigilância epidemiológica*
  Aperfeiçoar os atuais sistemas de vigilância epidemiológica e inteligência em saúde, estabelecendo uma rede de informações ágil que permita o reconhecimento de casos isolados e epidemias em tempo real por todo o território nacional.
- *Estabelecer uma política nacional de inspeção às instalações industriais biomédicas e farmacêuticas*
  Aperfeiçoar os atuais sistemas de vigilância sanitária e licenciamento de processos industriais relacionados à fabricação de produtos biomédicos e farmacêuticos, principalmente, os que envolvam biotecnologia e biologia molecular.

- *Iniciar negociações bilaterais para o desenvolvimento de programas de cooperação*
  Criar iniciativas bilaterais para o desenvolvimento de programas de cooperação mútua para a aplicação de contramedidas, prevenção e contenção de ataques com armas biológicas, intercâmbio de agentes biológicos, equipamentos e tecnologias relacionadas.
- *Assumir as responsabilidades frente aos tratados de não proliferação de armas rigorosamente*
  Cumprir as determinações dos tratados de não proliferação de armas (Convenção de Armas Químicas, Convenção de Armas Biológicas, Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares) rigorosamente, para reforçar sua posição de país não beligerante frente à comunidade internacional.
- *Assumir posição de liderança entre os países que não possuem capacidade biotecnológica e industrial*
  Aproveitar a posição de país não beligerante para criar uma frente de pressão ampla, reunindo os países que não possuem grande capacidade biotecnológica e industrial, fazendo estabelecer uma política mundial de não proliferação de armas.

Talvez, por pura ignorância dos seus verdadeiros riscos, havia, até recentemente, uma noção largamente aceita de não dar a devida importância ao problema das armas biológicas, contudo, parafraseando Manuel Castells: "*Estamos em guerra. Achei que o mais honesto era revelar em que consiste essa guerra. Oxalá eu esteja enganado.*"

ANEXO I

CONVENÇÃO SOBRE A PROIBIÇÃO DO DESENVOLVIMENTO, PRODUÇÃO E ESTOCAGEM DE ARMAS BACTERIOLÓGICAS (BIOLÓGICAS) E À BASE DE TOXINAS E SUA DESTRUIÇÃO.

Os Estados parte nesta Convenção,

Decididos a agir para obter progresso efetivo no sentido de desarmamento geral e completo, inclusive a proibição e eliminação de todos os tipos de armas de destruição em massa, e convencidos de que a proibição de desenvolvimento, produção e estocagem de armas químicas e bacteriológicas (biológicas) e sua eliminação, através de medidas eficazes, facilitará a consecução do desarmamento geral e completo sob estrito e eficaz controle internacional;

Reconhecendo o importante significado do Protocolo em Genebra de 17 de junho de 1925 para a Proibição do Uso na Guerra de Gases Asfixiantes, Venenosos e Outros e de Métodos Bacteriológicos de Guerra, e conscientes também da contribuição que o referido Protocolo já deu e continua a dar para atenuar os horrores da guerra;

Reafirmando sua adesão aos princípios e objetivos desse Protocolo e concitando todos os Estados a que os cumpram estritamente;

Lembrando que a Assembléia Geral das Nações Unidas tem repetidamente condenado todos os atos contrários aos princípios e objetivos do Protocolo de Genebra de 17 de junho de 1925;

Desejando contribuir para o fortalecimento da confiança entre os povos e a melhoria geral da atmosfera internacional;

Desejando também contribuir para a realização dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas;

Convencidos da importância e urgência de serem eliminadas dos arsenais dos Estados, através de medidas eficazes, perigosas armas de destruição em massa, como as que utilizam agentes químicos ou bacteriológicos (biológicos);

Reconhecendo que um acordo sobre a proibição de armas bacteriológicas (biológicas) e à base de toxinas representa um primeiro passo viável no sentido da consecução de acordo sobre medidas eficazes para proibir também o desenvolvimento, a produção e a estocagem de armas químicas, e determinados a continuar negociação para este fim;

Determinados, para o bem de toda humanidade, a excluir completamente a possibilidade de utilização como armas de agentes bacteriológicos (biológico) e à base de toxinas;

Convencidos de que tal uso repugnaria à consciência da humanidade e de que nenhum esforço deve ser poupado para minimizar este risco,

Convieram no que segue:

**ARTIGO I**

Cada Estado parte na Convenção se compromete a nunca em quaisquer circunstância, desenvolver, produzir, estocar ou por qualquer outro modo adquirir ou conservar em seu poder:

1) agentes microbiológicos ou outro agentes biológicos ou toxinas, quaisquer que sejam sua origem ou método de produção, de tipos e em quantidades que não se justifiquem para fins profiláticos, de proteção ou outros fins pacíficos;

2) armas, equipamentos ou vetores destinados à utilização destes agentes ou toxinas para fins hostis ou em conflitos armados.

**ARTIGO II**

Cada Estado na Convenção se compromete a destruir ou desviar para fins pacíficos, tão logo seja possível e, em todo caso, num prazo que não exceda nove meses após a entrada em vigor da Convenção, todos os agentes, toxinas, armas, equipamentos e vetores especificados no artigo I da Convenção que estejam em seu poder ou sob jurisdição ou controle. No cumprimento dos dispositivos deste artigo serão observados todas as precauções de segurança para a proteção das populações e do meio ambiente.

**ARTIGO III**

Cada Estado parte na Convenção se compromete a não transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente, e a não ajudar por qualquer meio, encorajar ou induzir qualquer Estado, Grupo de Estado ou organizações internacionais a fabricar ou adquirir de outro modo quaisquer agentes, toxinas, armas, equipamentos ou vetores especificados no artigo I da Convenção.

**ARTIGO IV**

Cada Estado parte na Convenção tomará, de acordo com seus processos constitucionais, as medidas necessárias para proibir e impedir o desenvolvimento, a produção, a estocagem, a aquisição ou retenção dos agentes, toxinas, armas, equipamentos e vetores especificados no artigo I da Convenção, dentro de seu território, sob sua jurisdição ou sob seu controle, onde quer que seja.

**ARTIGO V**

Os Estados partes na Convenção se comprometem a manter consultas entre si e a cooperar para resolver quaisquer problema que venham a surgir em relação aos objetivos da

Convenção ou à aplicação de seus dispositivos. A consulta e a cooperação nos termos deste artigo também podem ser realizadas através de procedimentos internacionais adequados no quadro das Nações Unidas e de acordo com sua Carta.

**ARTIGO VI**

1) Qualquer Estado parte na Convenção que verifique que outro Estado parte está agindo em violação das obrigações resultantes dos dispositivos da Convenção poderá depositar queixa junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta queixa deve incluir todas as provas possíveis que confirmem seu fundamento, assim como um pedido de consideração pelo Conselho de Segurança.

2) Cada Estado parte na Convenção se compromete a cooperar na realização de qualquer investigação que o Conselho de Segurança venha a iniciar de acordo com os dispositivos da Carta, com base na queixa recebida pelo Conselho. O Conselho de Segurança informará os Estados partes na Convenção dos resultados da investigação.

**ARTIGO VII**

Cada Estado na Convenção compromete-se a fornecer ou apoiar assistência, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a qualquer parte na Convenção que a solicite, se o Conselho de Segurança decidir que tal parte ficou exposta a perigo em conseqüência de violação desta Convenção.

**ARTIGO VIII**

Nada nesta Convenção será interpretado como limitando ou atenuando, de qualquer modo, as obrigações assumidas por qualquer Estado através do Protocolo para a Proibição do Uso na Guerra de Gases Asfixiantes, Venenosos e outros e de Métodos Bacteriológico de Guerra, assinado em Genebra, em 17 de junho de 1925.

**ARTIGO IX**

Cada Estado parte nesta Convenção afirma o objetivo reconhecido de uma efetiva proibição de armas químicas e, para este fim, comprometer-se a continuar negociações de boa fé com vistas a chegar brevemente a acordo sobre medidas eficazes para a proibição de seu desenvolvimento, produção e estocagem e para a sua destruição, e sobre medidas apropriadas relativas a equipamento e vetores especialmente destinados à produção ou emprego de agentes químicos para fins de armamento.

**ARTIGO X**

1) Os Estados partes na Convenção comprometem-se a facilitar o mais amplo intercâmbio de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica para uso de

agentes bacteriológicos (biológicos) e toxinas para fins pacíficos e têm o direito de participar nesse intercâmbio. As Partes na Convenção que estiverem em condições de fazê-lo também cooperarão para maior desenvolvimento e aplicação das descobertas científicas no campo da bacteriologia (Biologia) para prevenção de doenças ou para outros fins pacíficos, para isso contribuindo individualmente ou conjuntamente com outros Estados ou organizações internacionais.

2) Esta Convenção será aplicada de modo tal que impeça prejuízos ao desenvolvimento econômico e tecnológico dos Estados partes na Convenção ou à cooperação internacional no campo das atividades bacteriológicas (biológicas) pacíficas, inclusive o intercâmbio internacional de agentes bacteriológicos (biológicos) e toxinas, bem como de equipamento para o processamento, uso ou produção de agentes bacteriológicos (biológicos) e toxinas para fins pacíficos de acordo com os dispositivos desta Convenção.

**ARTIGO XI**

Qualquer Estado parte pode propor emendas a esta Convenção. As emendas entrarão em vigor para cada Estado parte que as aceite no momento da aceitação pela maioria dos Estados partes na Convenção e, subseqüentemente, para cada um dos outros Estados parte, na data em que aceite tais emendas.

**ARTIGO XII**

Cinco anos após a entrada das partes na Convenção, ou mais cedo, se for solicitado pela maioria das partes na Convenção através de proposta neste sentido aos governos depositários, realizar-se-á em Genebra, Suíça, uma Conferência dos Estados partes na Convenção para examinar a aplicação da Convenção, com o fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do preâmbulo e dos dispositivos da Convenção, inclusive os que se referem a negociação sobre armas químicas. Essa reunião deverá levar em consideração quaisquer novos desenvolvimentos científicos ou tecnológicos que se relacionem com a Convenção.

**ARTIGO XIII**

1) A presente Convenção terá duração ilimitada.

2) Cada Estado parte nesta Convenção, no exercício de sua soberania nacional, tem direito de retirar-se da Convenção se considerar que acontecimentos extraordinários, relativos à matéria de que trata a Convenção, puseram em risco os supremos interesses do País. Para tanto, deverá comunicar essa retirada a todos os demais Estados parte na Convenção e ao Conselho de Segurança da Nações Unidas com três meses de antecedência. Esta comunicação deverá incluir uma declaração sobre os acontecimentos extraordinários que o Estado em questão considera como tendo posto em risco os seus supremos interesses.

## ARTIGO XIV

1) Esta Convenção estará aberta à assinatura de todos os Estados. Qualquer Estado que não assinar a Convenção antes de sua entrada em vigor, de acordo com o parágrafo 3 deste artigo, pode aderir a ela em qualquer tempo.

2) Esta Convenção será sujeita a ratificação pelos Estados signatários. Os instrumentos de ratificação e os de adesão serão depositados junto aos Governos do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que passam a ser designados como governos depositários.

3) Esta Convenção entrará em vigor após o depósito dos instrumentos de ratificação por vinte dois governos, inclusive os governos designados como depositários da Convenção.

4) Para os Estados cujos instrumentos de ratificação ou adesão forem depositados após a entrada em vigor da Convenção, esta entrará em vigor na data de depósito dos instrumentos de ratificação ou adesão.

5) Os governos depositários informarão prontamente todos os Estados signatários e aderentes sobre a data de cada assinatura, a data de depósito de cada instrumento de ratificação ou adesão e a data de entrada em vigor da Convenção, bem como sobre o recebimento de outras comunicações.

6) Esta Convenção será registrada pelos governos depositários nos termos do artigo 102 da carta das Nações Unidas.

## ARTIGO XV

Esta Convenção, cujos textos em inglês, chinês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, será depositada nos arquivos dos governos depositários. Cópias devidamente certificadas desta Convenção serão transmitidas pelos governos depositários aos governos dos Estados signatários e aderentes.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados, assinaram esta Convenção.

Feito em três cópias, em Londres, Washington e Moscou, aos dez dias do mês de abril de 1972.

## ANEXO II
## GRUPO DA AUSTRALIA

### LISTA DE EQUIPAMENTOS DE QUE FAZEM USO INSTALAÇÕES BIOMÉDICAS QUE PODEM SER UTILIZADOS NO DESENVOLVIMENTO DE ARMAS BIOLÓGICAS PARA O CONTROLE DA EXPORTAÇÃO

**1. Instalações com contenção biológica Níveis 3 e 4**

Todas as instalações biomédicas que disponham de laboratórios com níveis de contenção 3 e 4 como especificados *pelo WHO Laboratory Biosafety Manual (Genebra, 1983)* estarão sujeitos a controles de exportação.

**2. Fermentadores**

Fermentadores com capacidade de cultivo de microorganismos patogênicos, vírus e produção de toxinas, sem propagação de aerossóis e que tenham as capacidade igual ou maior que 100 litros. Incluem-se nesta classe de equipamentos todos os bioreatores, quimiostátos e sistemas de fluxo contínuo.

**3. Centrífugas**

Centrífugas, separadores e decantadores capazes de separação de microorganismos patogênicos, sem propagação de aerossóis, que tenham as seguintes características:

(a) capacidade de fluxo de igual ou maior que 100 litros/h;
(b) componentes de aço inoxidável escovado ou titânio;
(c) salas de contenção com duas ou mais portas de isolamento;
(d) capacidade de esterilização *in situ* em estado fechado.

**4. Equipamentos de Filtração de Fluxo**

Equipamentos de filtração de fluxo capazes de separação de microorganismos patogênicos, toxinas e culturas de células, sem propagação de aerossóis, que tenham as seguintes características:

(a) capacidade de filtração igual ou superior a 5 $m^2$
(b) capacidade de esterilização *in situ*.

**5. Equipamento de Liofilização**

Equipamentos de liofilização esterilizáveis, com capacidade de condensação maior que 50 kg de gelo em 24 h e menor que 1000 kg de gelo em 24 h.

**6. Prédios e instalações com contenção biológica 3 e 4**

(a) proteção total ou parcial de prédios e ambientes;

(b) Isoladores ou cabines de segurança biológica classe III com padrões de performance similares.

**7. Câmaras de inalação aerossol**

Câmaras desenvolvidas para testes de desafio de inalação com microorganismos e toxinas com capacidade igual ou maior que 1 $m^{3}$.

**8. Outros equipamentos**

· Equipamentos de micro-encapsulamento de microorganismos vivos e toxinas na faixa de 10 m de tamanho das partículas, mais especificamente:

(a) policondensadores;

(b) separadores de fase

· Fermentadores com menos de 100 litros de capacidade com ênfase especial nos de uso combinado.

· Salas limpas com equipamentos de fluxo de ar, equipadas com filtros HEPA, que possam ser utilizadas como instalações de contenção biológica níveis 3 ou 4.

## ANEXO III
## GRUPO DA AUSTRÁLIA

### LISTA DE MICROORGANISMOS QUE DEVEM SOFRER CONTROLE DE EXPORTAÇÃO, EXCETO EM FORMA DE VACINAS

**1) Vírus**

V1. Vírus Chikungunya
V2. Vírus da Febre Hemorrágica do Congo-Criméia
V3. Vírus da Dengue
V4. Vírus da Encefalite Eqüina do Leste
V5. Vírus Ebola
V6. Hantavírus
V7. Vírus Junin
V8. Vírus da Febre de Lassa
V9. Vírus da Coriomeningite Linfocítica
V10. Vírus Machupo
V11. Vírus Marburg
V12. Vírus da Varíola dos Macacos
V13. Vírus da Febre do Vale Rift
V14. Vírus da Encefalite da Rússia
V15. Vírus da Varíola
V16. Vírus da Encefalite Eqüina da Venezuela
V17. Vírus da Encefalite Eqüina do Oeste
V18. Vírus da Varíola Branca
V19. Vírus da Febre Amarela
V20. Vírus da Encefalite do Japão

**2) Rickettsia**

R1. *Coxiella burnetii*
R2. *Bartonella quintana* (*Rochalimea quintana*, *Rickettsia quintana*)
R3. *Rickettsia prowasecki*
R4. *Rickettsia rickettsii*

**3) Bactérias**

B1. *Bacillus anthracis*
B2. *Brucella abortus*

B3. *Brucella melitensis*

B4. *Brucella suis*

B5. *Chlamydia psittaci*

B6. *Clostridium botulinum*

B7. *Francisella tularensis*

B8. *Burkholderia mallei* (*Pseudomonas mallei*);

B9. *Burkholderia pseudomallei* (*Pseudomonas pseudomallei*)

B10. *Salmonella typhi*

B11. *Shigella dysenteriae*

B12. *Vibrio cholerae*

B13. *Yersinia pestis*

**4) Microorganismos geneticamente modificados**

G1. Ou elementos genéticos que contenham sequencias de ácido nucléico associadas com a patogenicidade de quaisquer microorganismos presentes nesta lista.

G2. Ou elementos genéticos que contenham seqüências de ácido nucléico, codificando qualquer toxina ou suas subunidades presente nesta lista.

**5) Toxinas e Subunidades, exceto imunotoxinas**

T1. Toxina botulínica

T2. Toxina do *Clostridium perfringens*

T3. Conotoxina

T4. Ricina

T5. Saxitoxina

T6. Toxina de Shiga

T7. Toxina do *Staphylococcus aureus*

T8. Tetrodotoxina

T9. Verotoxina

T10. Microcistina

T11. Aflatoxinas

## ANEXO IV
## GRUPO DA AUSTRÁLIA - LISTA DE ADVERTÊNCIA

**1) Vírus**

WV1. Vírus da Floresta de Kyasanur
WV2. Vírus Doença de Louping
WV3. Vírus da Encefalite do Vale Murray
WV4. Vírus da Febre Hemorrágica de Omsk
WV5. Vírus de Oropouche
WV6. Vírus Powassan
WV7. Vírus Rocio
WV8. Vírus da Encefalite de St. Louis

**2) Bactérias**

WB1. *Clostridium perfringens*
WB2. *Clostridium tetani*
WB3. *Escherichia coli* enterohemorrágica sorotipo 0157 e outros sorotipos produtores de toxinas
WB4. *Legionella pneumophila*
WB5. *Yersinia pseudotuberculosis*

**3) Microorganismos geneticamente modificados**

G1. Ou elementos genéticos que contenham sequencias de ácido nucléico associadas com a patogenicidade de quaisquer microorganismos presentes nesta lista.

G2. Ou elementos genéticos que contenham seqüências de ácido nucléico, codificando qualquer toxina ou suas subunidades presente nesta lista.

**4) Toxinas e Subunidades, exceto imunotoxinas**

WT1. Abrin
WT2. Toxina colérica
WT3. Toxina tetânica
WT4. Micotoxinas Tricoteceno
WT5. Modecin
WT6. Volkensin
WT7. Viscumin

## Bibliografia

**American Hospital Association** *Preparedness for Mass Casualties*. Final Report Office of Emergency Preparedness U.S. Department of Health and Human Services August, 2000.

**American Public Health Association** Control of Communicable Diseases in Man, 15th Edition, New York, 1990. Diagnosis and Treatment of Diseases of Tactical Importance to US CENTCOM Forces, 1991. Office of the US Army Surgeon General, Falls Church, VA 22041 (2nd Edition – January 1991).

**APIC/CDC** *Bioterrorism Readness Plan: A Template for Healthcare Facilities*. Disponível em: http:www.apic.org

**Australia Group** *Export Controls on Materials Used in the Manufacture of Chemical and Biological Weapons, Control List of Dual-Use Chemicals: Commercial and Military Application.*

**Barletta, M. & Sands, A.** *Nonproliferation Regimes at Risk*. Occasional Paper No. 3 Monterrey Nonproliferation of International Studies, 1999.

**Bozheyeva, G. Kunakbayev, Y & Yeleukenov, D.** *Former Soviet Biological Weapons Facilities in Kazakhstan: Past, Present and Future*. Occasional Paper No. 3 Monterrey Nonproliferation of International Studies, 1999.

**Cameron, G. Pate, J. McCauley, D. & DeFazio, L.** *1999 WMD Terrorism Chronology: Incidents Involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Materials*. The Nonproliferation Review/ Summer, 2000.

**CDC** *Public Health Emergency Response: The CDC Role*. Disponível em: http://www.bt.cdc.gov/DocumentsApp/ImprovingBioDefense/ImprovingBioDefense.asp

**CDC** *Biological and Chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response Recommendation of the CDC Strategic Planning Workgroup*. MMWR Vol. 49 No. RR-4 April 21, 2000

**CDC** *Bioterrorism Preparedness and Response: A National Public Health Training Plan*. CDC Center for Disease Control and Prevention September, 2000

**Duncan, A. & Johnson, K.G.** *Strengthening the BWC: Lessons from the UNSCOM Experience.* The Nonproliferation Review/Winter, 1997.

**Federation of American Scientists.** *Beyond Verex: A Legally Binding Compliance Regime for the Biological and Toxin Weapons Convention*. Disponível em: http://www.faz.org/bwc/verex.html

**FUNASA/Fundação Nacional de Saúde**. *Carbúnculo ou Antraz: Informação Geral.* Nota Técnica. Outubro, 2001

**Geissler, E.** *Biological and Toxin Weapons Today.* Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, New York, 1986.

**Geissler, E. Courtland-Moon, J.** *Biological and Toxin Weapons: Research, Development, and Use from Middle Ages to 1945.* Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, New York, 1999.

**Hoffmann, B.** *Terrorism and WMD: Some Preliminary Hypotheses*. The Nonproliferation Review/Spring-Summer, 1997.

**Kauffmann, A.F. Meltzer, M.I. & Schmid G.P.** *The Economic Impact of a Bioterrorism Attack: Are Prevention and Postattack Intervention Programs Justifiable?* Emerging Infectious Diseases Vol. 3 No. 2 April-June, 1997.

**Mandell, G., Douglas, R., Bennett, J.** *Health Aspects of Chemical and Biological Weapons.* Report of WHO Group Consultants, WHO, Geneva, 1970. *Principles and Practice of Infectious Diseases, 3rd Edition.* Churchill Livingstone, New York, 1990.

**NATO** *Handbook on Medical Aspects of NBC Defensive Operations.* Part 3 (Chemical) (AMedP-6(B)).

**NATO** *Handbook on the Concept of Medical Support in NBC Environments.* (AMedP-7(a).)

**Pearson, G.** The Threat of Deliberate Disease in the 21st Century *in Biological Weapons Proliferation: Reasons for Concern, Courses of Action,* (The Henry L. Stimson Center: Washington, D.C.: January 1998): 30-33; US Arms Control and Disarmament Agency; Washington Post; US Congress: Senate Committee on Governmental Affairs; Office of Technology Assessment; Office of Secretary of Defense.

**Pearson, G.** *New Scientific and Technological Developments of Relevance to the Fifth Review Conference.* Report of the NATO Advanced Research Workshop Prague, Czech Republic: 31 may – 2 june, 2001.

**Pearson, G.** *Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention*. Progress in Geneva Quarterly Review No.15 June, 2001.

**Pearson, G.** *Why Biological Weapons Present the Greatest Danger*. Seventh International Symposium on Protection Against Chemical and Biological Warfare Agents, Stockolm, 2001.

**Pearson, G.** *The Composite Protocol Text: Na Effective Strengthening of the Biological and Toxins Weapons Convention*. 2001.

**Roberts, B**. *Controling the Proliferation of Biological Weapons*. The Nonproliferation Review/ Fall, 1994.

**Sinai, J.** *Libya's Pursuit of Weapons of Mass Destruction*. The Nonproliferation Review/Spring-Summer, 1997.

**Spalding, S.E.** *The Deutch Comission Report: An Overview*. The Nonproliferation Review/ Fall, 1999.

**Tucker, J.B.** *Evidence Iraq used Chemical Weapons during the 1991 Persian Gulf War*. The Nonproliferation Review/Spring-Summer, 1997.

**Tucker, J.B. Sands, A.** *Averting Failure of the Biological Weapons Nonproliferation Regime*. Discussion Paper for Strategy Session on "Coping with Nonproliferation Crises" Washington, D.C., 3-4 Novembro, 1999.

**UN** *Ad Hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Potencial Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint.* Report BWC/CONF III/VEREX/9, Geneva, 1993.

**UN** *List of States Parties to the Convention on The Prohibition of the Development, Production and Stockpilling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction.* BWC/Conf. V/PC/ INF. 5. 20, april, 2001.

**US Army** *Manual of NBC Defence Training on Land.* (AC No 71328/AP 3395, 2nd Edition/ BR 8456.) Pamphlet No 6. A NBC Guide for Medical Personnel.

**Wheelis, M.** *Investigating Disease Outbreaks under a Protocol to the Biological and Toxin Weapons Convention.* Emerging Infectious Diseases Vol. 6 No. 6 November-December, 2000.

**Wiener, S. and Barret, J.** *Trauma Management for Civilian and Military Physicians.* W. B. Saunders and Co., Philadelphia, PA, 1986.

**Zanders, J.P.** *Assessing the Risk of Chemical and Biological Weapons Proliferation to Terrorists*. The Nonproliferation Review/Fall, 1999.